



FILM FUND
LUXEMBOURG

Audit des procédures et adéquation de
l'approche de soutien face aux besoins et
au potentiel du secteur luxembourgeois
de la production cinématographique

15 novembre 2018

VALUE
ASSOCIATES

Contacts

Manuel Baldauff

Mobile : +352 621 156 075
Email : mbaldauff@value.lu

Alvaro Baudet

Mobile : +352 621 401 630
Email : abaudet@value.lu

Philippe Heisbourg

Mobile : +352 661 712 552
Email : pheisbourg@value.lu

Antoine Boggini

Mobile : +352 671 114 467
Email : aboggini@value.lu

Note liminaire

Notre rapport a été établi à l'usage du Service des Médias et Communications de l'Etat luxembourgeois (« Client »), conformément à notre mandat. Nous déclinons toute responsabilité vis-à-vis de tout tiers qui aurait connaissance de notre rapport, quelles que soient les conditions dans lesquelles il y aurait eu accès. Nos procédures et analyses ne comprennent aucun travail de vérification, et ne constituent sous aucune forme un audit conformément aux normes internationales de vérification ou de révision. Nous ne nous prononçons ni sur les données financières ni sur d'autres informations intégrées dans notre travail. Des changements dans l'environnement ou des informations disponibles sont susceptibles d'entraîner la nécessité d'une mise à jour de notre rapport.

1. EXECUTIVE SUMMARY

« Audit » du Film Fund (1/2)

Une opinion globalement favorable allant de pair avec plusieurs recommandations

- Une répartition intelligente des responsabilités : un Conseil d'administration composé de fonctionnaires issus de **trois ministères clés** (culture, finance, médias et communications) qui assurent la conformité avec la loi, alors que la partie artistique (les décisions d'allocation de fonds) incombe à un Comité de sélection constitué en grande partie **d'experts indépendants du secteur**
- A en juger d'après notre participation aux réunions du Comité de sélection, le **processus** se déroule de manière **professionnelle et indépendante**, la décision par rapport à chaque film étant prise à la suite d'un **échange de vues préparé et argumenté**
- Les **représentants interviewés** du secteur sont **globalement positifs** par rapport aux changements résultant de la loi de 2014, mettant en avant des **processus** plus **fluides**
- Les projets passent effectivement par les différentes **phases** prévues. A l'exception de **quelques rares écarts** soulevés, les **contrôles** sont **correctement exercés** selon le cadre réglementaire
- Des recommandations d'amélioration ont été identifiées notamment en matière de **stratégie globale** du gouvernement et du Film Fund, sur les **statistiques** permettant de suivre le développement du secteur audiovisuel, sur la **communication** des résultats du Comité de sélection et sur la documentation des **procédures** internes
- Nous sommes aussi d'avis que les **audits** régulièrement initiés sur les sociétés bénéficiaires doivent être **poursuivis**, tout en étant **approfondis** sur les plans **technique et analytique** (analyse de la **rentabilité** des projets et des sociétés, possibilité de remboursement des AFS, etc.). La création d'un poste de « **compliance officer** » rapportant directement au Conseil d'administration renforcerait la **qualité et la transparence** des procédures, et serait ainsi **bénéfique au secteur** dans son **ensemble**. Dans un souci économique, le responsable en question pourrait également couvrir l'établissement de statistiques sectorielles (cf. ci-dessus)

(suite en p. 6)

« Audit » du Film Fund (2/2)

Une opinion globalement favorable allant de pair avec plusieurs recommandations

- Nous avons aussi noté un **défaut « par construction »**, en cas d'accumulation simultanée de plusieurs bons projets, le Film Fund, soucieux de sa mission de développer le secteur, est enclin à faire bénéficier chacun d'une aide financière. Nous retrouvons ici la situation qui est à l'origine de notre mandat : à **taille de gâteau constante**, il faut a priori soit **réduire le nombre de bénéficiaires**, soit la taille de la **part accordée à chacun**
- Dans un environnement à ressources illimitées, la réaction la plus simple serait **d'augmenter le budget**, donc la taille du gâteau dans notre analogie. Mais les ressources sont limitées, et cette **approche** est donc à **rejeter**
- La clé de cette équation pourrait toutefois être d'augmenter le budget à la taille actuelle du secteur, en le liant davantage à la **qualité** et au **succès**, et d'augmenter le **niveau de professionnalisme** général du **secteur**
- Par ailleurs, un montant significatif (environ **59 millions d'EUR**) reste **en dépôt** de manière **continue** dans les comptes bancaires du Film Fund, alors que certains projets ne seront pas finalisés. En ayant recours à des **modèles statistiques prudents**, une partie de cet argent pourrait être **libérée en faveur du secteur**

Retombées et impacts économiques

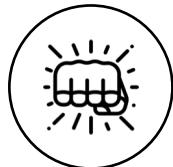
La taille du marché et la faible responsabilisation du secteur limitent les retombées

- La mesure des retombées économiques est un sujet complexe. Ni les **acteurs du secteur**, ni le **Film Fund**, ni le **STATEC** n'ont pu fournir des **données corroborant** la thèse **de retombées fortes et d'effets multiplicateurs élevés**
- Le **nombre de vues limitées** ainsi que les **spécificités luxembourgeoises** (langue, taille du marché, identité culturelle, etc.) corroborent la mise en question d'effets multiplicateurs élevés, et cela en dépit des possibilités réelles ou théoriques de vendre les productions à l'étranger
- D'après nos analyses, le **budget alloué** se retrouve *in fine* principalement dans **l'économie locale** sous forme de **salaires** et **d'impôts**, avec un **déchet** probable vers les pays **frontaliers**, lorsque les employés du secteur non-résidents dépensent leur salaire dans leur pays de résidence
- Nous estimons que, des **127 millions d'EUR investis** en AFS depuis le changement de loi en 2014, **environ 30,5 millions d'EUR** reviennent directement à l'Etat sous forme d'impôts et charges sociales. Si on suppose que les impacts secondaires (TVA, consommation de services secondaires, etc.) rajoutent environ 7,6 millions d'EUR, la dépense nette de l'Etat s'élèverait à environ 89 millions d'EUR (70% des AFS)
- Un **arrêt hypothétique** des **AFS** engendrerait des **dépenses d'un ordre de grandeur similaire** aux AFS, sous forme **d'allocations de chômage**, du moins jusqu'à ce que celui-ci soit résorbé
- L'absence de retombées élevées devient moins surprenante si l'on réalise qu'aucun objectif de retombée économique (ni de retombée culturelle) n'apparaît dans les équations des producteurs qui peuvent se contenter d'encaisser leur **marge quasiment préétablie** (phénomène du « **production push** ») indépendamment du succès de l'œuvre
- La structure-même de la chaîne de valeur du secteur audiovisuel européen fait que les aides publiques sont concentrées sur la production. Au Luxembourg, le Film Fund dépense plus de 90% du budget des aides sur la phase de production. Les maillons de la **promotion** et de la **distribution** devraient être **promus davantage** pour assurer un **minimum de « consommation »** des productions. Ceci ne contribuerait non seulement à l'image du secteur, mais pourrait aussi améliorer les **retombées économiques**

2. CADRE DE NOTRE MANDAT

Cadre de notre mandat

Contexte



Revendications
fortes du secteur

L'industrie cinématographique a récemment **haussé le ton** face au gouvernement, n'hésitant pas à se servir, en filigrane, des élections comme levier. Les revendications portent sur une **augmentation des subsides** alloués via le Film Fund, sur base des arguments suivants (*) :

- le budget 2018 aurait été alloué de manière **sur-proportionnelle** au temps écoulé dans la première moitié de l'année, si bien qu'il ne reste plus grand chose pour la deuxième moitié
- les producteurs affirment que les **retombées économiques** sont **importantes** et qu'il n'y a donc, selon eux, aucune raison de ne pas donner de suite favorable à la demande d'augmentation budgétaire

Les demandes des producteurs risquent toutefois d'être **biaisées** par un appétit naturel en faveur de subsides mis à leur disposition.

De son côté, le gouvernement a l'obligation d'utiliser avec **parcimonie** les **deniers du contribuable**.

C'est pourquoi le ministre compétent a souhaité un **audit** du système d'allocation existant (notamment de **l'évaluation subséquente aux demandes** jusqu'à la **prise de décision** et la **détermination du montant**) avant de répondre de manière formelle aux représentants du secteur.

Ce rapport a comme objectif de répondre à cette interrogation.



Responsabilité
politique

(*) Sources : Article **Lëtzebuerger Land** du 22 juin 2018, **Emission 100,7** "Riicht eraus - Filmproduktioun zu Lëtzebuerg : E Secteur an der Kris?" du 8 juillet 2018

Cadre de notre mandat

Définition du terme « audit »



Ce que nous n'avons pas fait :

Nous n'avons pas fait d'audit financier, ni au sens des normes d'audit, ni au sens d'une due diligence financière, et cela ni pour le Film Fund lui-même, ni pour les sociétés bénéficiaires des AFS. **Cependant**, l'opinion favorable du réviseur d'entreprises au sujet des comptes donne un confort certain par rapport au volet financier du Film Fund.

Nous n'avons pas fait d'audit RH du personnel du Film Fund, ni des membres du Comité de sélection, ni des administrateurs. **Cependant**, dans les entretiens que nous avons eus avec les représentants de ces groupes, nous n'avons pas constaté de déficience par rapport aux responsabilités et compétences requises.

Nous n'avons pas analysé le bien-fondé des aides attribuées, qui résultent in fine de consensus basés sur des opinions de spécialistes du secteur. **Cependant**, nous avons participé aux réunions du Comité de sélection de juillet 2018, ce qui a permis de prendre acte d'une approche professionnelle et indépendante; et nous avons effectué un échantillonnage poussé de 20 dossiers pour vérifier leur conformité avec le cadre légal.



Ce qui nous avons fait :

Nous avons analysé le secteur en interviewant un échantillon de parties prenantes (internes et externes au Film Fund) que nous considérons comme représentatif et nous avons assisté aux réunions de juillet du Comité de sélection.

Nous avons analysé la gouvernance et les processus du Film Fund, étudié les statistiques à notre disposition, et estimé les retombées économiques.

En dépit du temps limité à notre disposition, nous estimons que notre analyse conduit à des conclusions fiables.

Cadre de notre mandat

Sources d'information

- Nous avons eu accès aux personnes suivantes :
 - Film Fund
 - Direction, finances et gestionnaires de projets : **Guy Daleiden, Karin Schockweiler, Jean-Pierre Huet, Peter Brown, Sébastien Tasch et Daniel Codello**
 - Comité de sélection : **Jean-Louis Scheffen, Boyd van Hoeij, Gabrielle Röthemeyer, Karin Schockweiler et Guy Daleiden**
 - Conseil d'administration : **Michèle Bram, Betty Sandt et Max Theis**
 - Secteur
 - Union Luxembourgeoise de la Production Audiovisuelle (ULPA) : **Nicolas Steil** (Secrétaire Général)
 - Association des Techniciens de l'Audiovisuel (ALTA) : **Carlo Thiel** (Président)
 - L'association Luxembourgeoise des Réalisateur et Scénaristes (LARS) : **Yann Tonnar** (Secrétaire Général)
 - Académie du film luxembourgeois (D'Filmakademie) : **Claude Waringo** (Président)
 - Producteurs : **Marion Guth, Stéphane Hueber-Blies et Nicolas Blies** (a_BAHN), **Lilian Eche** (Bidibul), **Alexandra Hoesdorff** (deal productions), Nicolas Steil (Iris Productions), Claude Waringo et **Jani Thiltges** (SAMSA) et **Donato Rotunno** (Tarantula)
- Les principaux documents que nous avons reçus et intégrés dans notre rapport sont :
 - États financiers audités avec recommandations
 - Procès verbaux du conseil d'administration depuis décembre 2014
 - Procédures internes du Film Fund
 - Classeurs physiques des projets et documents existants dans la base de données électronique « eFilmFund »
 - Récapitulatif des demandes d'aide depuis le nouveau système en 2014

3. AUDIT DU FILM FUND

3.1 CADRE LÉGAL ET PROCÉDURAL

Cadre légal et procédural

Définitions utiles

AFS	Aide Financière Sélective octroyée par le Film Fund Luxembourg.
Coproduction	Projet audiovisuel soutenu par des sociétés de production d'au moins deux pays différents .
Coproducteur majoritaire	Société de production qui participe majoritairement au financement d'une coproduction. Cette société porte la plus grande partie des risques et impose habituellement les conditions artistiques . Elle aura la priorité dans la collecte des recettes éventuelles. En raison de la complexité du rôle du majoritaire, le nombre de productions par société et par an ne dépasse habituellement pas trois projets . Ces productions peuvent bénéficier d'une AFS maximale de 1,7 million d'EUR , plus un bonus de 0,3 million d'EUR (0,55 million d'EUR pour l'animation) sous certaines conditions.
Coproducteur minoritaire	La société qui participe minoritairement au financement d'une coproduction. Souvent, cette société apporte simplement un complément financier au projet et doit suivre les conditions établies par le coproducteur majoritaire, et n'aura aucune priorité sur les éventuelles recettes. Ce type de modèle permet cependant de réaliser plus de projets sur une année . Ces productions peuvent bénéficier d'une AFS maximale de 1,7 million d'EUR plus un bonus de 0,3 million d'EUR (0,55 million d'EUR pour l'animation) sous certaines conditions. Ces plafonds sont identiques à ceux d'un rôle majoritaire, mais difficilement atteignables en pratique, parce qu'il faudrait obtenir un score élevé sur la grille à points , ce qui est difficile dans un rôle minoritaire .
Production ou coproduction luxembourgeoise	Une production/coproduction où l'auteur et/ou réalisateur est Luxembourgeois ou résident au Luxembourg . Souvent, ce type de production est une coproduction majoritaire d'une société luxembourgeoise. Pour ce type de production, les bonus précités peuvent augmenter jusqu'à 1,5 million d'EUR en fonction de son score donné par la grille à points.
Grille à points	Grille d'évaluation permettant de privilégier les productions en fonction des critères retenus.

La limite maximale d'aide s'élève à 3,2 millions d'EUR. Les productions soutenues nécessitent ca. 2-10 millions d'EUR

Cadre légal et procédural

Un cadre de gouvernance solide à étages multiples

Loi du 22 septembre

2014



Règlement d'ordre intérieur du **Comité de Sélection** du Film Fund



FILM FUND
LUXEMBOURG



Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014



Règlement d'ordre intérieur de l'**administration et recueil de procédures** du Film Fund



Règlement d'ordre intérieur du **Conseil d'administration** du Film Fund

Cadre légal et procédural

Les 11 missions du Film Fund selon la loi du 22 septembre 2014



- **Encourager la création cinématographique et audiovisuelle et promouvoir le développement** du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg notamment par le biais de **subventions, d'aides financières, de subsides, de bourses et de récompenses**
- Mettre en œuvre la **politique de soutien** au secteur de la production audiovisuelle du Gouvernement
- Attribuer les **aides financières sélectives** à la production audiovisuelle créées par la présente loi
- **Favoriser le rayonnement et la promotion des œuvres audiovisuelles luxembourgeoises** au Grand-Duché de Luxembourg et à l'étranger
- Assurer la **gestion** et le **suivi** des **œuvres bénéficiant** d'une ou de plusieurs **aides** prévues par la présente loi
- Etablir des **statistiques** relatives au secteur de la production audiovisuelle
- Assister le(s) ministre(s) de tutelle notamment dans la **définition des objectifs** et dans l'**exécution de la politique de soutien** à la production audiovisuelle ainsi que dans la préparation de la **réglementation** du secteur concerné
- Assurer le contact avec les **organismes et institutions internationaux** qui relèvent du secteur de la production cinématographique et audiovisuelle et de **représenter le Grand-Duché de Luxembourg** auprès de celles-ci
- **Organiser** la remise du **prix du film luxembourgeois**, dénommée « Lëtzebuerger Filmpräis », et ceci en collaboration avec les associations professionnelles du secteur de la production audiovisuelle au Grand-Duché de Luxembourg
- Exécuter toutes autres missions lui confiées par les lois et règlements
- Encourager la mise en œuvre d'un fonds structurel destiné à favoriser l'investissement privé dans la production audiovisuelle



Cadre légal et procédural

Aides financières sélectives selon la loi du 22 septembre 2014

- L'aide financière sélective au titre de la présente loi ne peut être accordée qu'à des **sociétés de capitaux résidentes et pleinement imposables**, qui ont pour **objet social principal la production audiovisuelle** et qui produisent **effectivement des œuvres cinématographiques ou audiovisuelles**
- Les sociétés requérantes doivent disposer de **structures administratives stables et durables**, ainsi que d'une **organisation comptable** et de **procédures de contrôle interne appropriées** à la bonne exécution des obligations que comporte pour ces sociétés l'octroi du bénéfice de la susdite aide
- Les **actionnaires ou associés** directs ou indirects y compris les bénéficiaires économiques ainsi que les membres des organes de gérance de la société requérante justifient de leur **moralité et honorabilité**. Il en est de même pour les **dirigeants exécutifs** des sociétés requérantes, qui justifient en outre de leur qualification professionnelle, sans préjudice des dispositions d'autres lois et règlements applicables
- L'aide financière sélective peut prendre la forme :
 1. d'une **aide à l'écriture de scénarios** et au **développement de projets cinématographiques ou audiovisuels**
 2. d'une **aide à la production** ou à la **coproduction** d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles
- Sauf dérogation à déterminer, l'aide financière sélective est **en principe remboursable et capitalisée** dans le but d'un **réinvestissement** dans des **projets futurs** de la société bénéficiaire
- Les conditions de remboursement de l'aide et les dérogations éventuelles sont fixées par règlement grand-ducal
- L'octroi de l'aide financière sélective prévue par la présente loi fait l'objet d'une **convention à conclure** entre le Fonds et les sociétés bénéficiaires
- Un règlement grand-ducal précise le contenu de la convention qui portera sur les **critères d'attribution, les modalités de remboursement et la caducité et restitution des aides**



Cadre légal et procédural

Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 – Critères de recevabilité

- Peuvent bénéficier d'une **Aide à l'écriture et au développement**, les projets de scénarios, traitements, concepts qui (i) font l'objet d'un intérêt manifesté par une **société de production luxembourgeoise** qui en envisage la réalisation cinématographique ou audiovisuelle ultérieure, ou (ii) qui font ou ont fait l'objet d'un concours public
- Peuvent bénéficier d'une **Aide à la production ou à la coproduction**, les scénarios ou concepts d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à produire ou à coproduire par une société de production luxembourgeoise.
 - La part de financement de la société bénéficiaire **ne peut être inférieure à 10%** du coût total de la production de l'œuvre concernée, et celle d'un éventuel coproducteur minoritaire étranger ne peut, en principe, être inférieure à ce même pourcentage;
 - La **propriété du négatif original** image et son de l'œuvre coproduite ou du support de fixation originale de l'œuvre coproduite, permettant d'en reproduire des exemplaires d'exploitation, doit être la **propriété indivisée des coproducteurs**. Les droits appartenant à la société bénéficiaire dans la répartition des droits d'exploitation de l'œuvre doivent au moins être proportionnels à sa contribution dans le financement de l'œuvre concernée;
 - Lors de la réalisation de l'œuvre coproduite, la **participation** artistique et technique de la société bénéficiaire doit être **effective**.
- Pour être recevable, la demande d'Aide doit être accompagnée des informations et des documents utiles à l'appréciation de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle à laquelle elle se rapporte, notamment :
 - le **scénario** et/ou le **traitement** et/ou le **concept**, et/ou le **synopsis**
 - le **budget** et le **plan de financement**
 - les **informations artistiques et techniques**
 - les informations concernant la **société** (sa **structure**, ses **organes de gérance**, ses **dirigeants**, ses **actionnaires** directs et indirects, les éventuels **bénéficiaires économiques**, son **organisation comptable**, et ses **procédures de contrôle interne**)



Cadre légal et procédural

Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014 – Montants et décaissement

- Le montant de l'Aide est calculé en se basant sur **l'ensemble des coûts exposés** dans le cadre d'une production cinématographique ou audiovisuelle, et en tenant compte de la participation financière de la société bénéficiaire auxdits coûts, ceci conformément aux dispositions de l'article 13 de la Loi
 - Les **émoluments du producteur** et des éventuels coproducteurs ne peuvent être supérieurs à **10% du total des coûts exposés**. Par ailleurs, les émoluments du producteur de la société bénéficiaire ne peuvent dépasser **10% de sa participation financière aux coûts de production**. Cette participation financière aux coûts de production, appelée « part luxembourgeoise », prend en compte l'apport du producteur, l'aide financière sélective allouée par le Film Fund et tout autre financement accordé par la société bénéficiaire
 - Les **frais généraux** du producteur et des éventuels coproducteurs sont facturés sous la forme d'un **forfait** qui ne peut être supérieur à **7,5% du total des coûts exposés**. Les frais généraux de la société bénéficiaire ne peuvent dépasser **7,5% de sa participation financière aux coûts de production**. Cette participation financière aux coûts de production, appelée « part luxembourgeoise », prend en compte l'apport du producteur, l'aide financière sélective allouée par le Film Fund et tout autre financement accordé par la société bénéficiaire
- L'Aide allouée peut être liquidée en **un ou plusieurs versements** ou tranches qui sont fixées par le Fonds, la dernière tranche ne pouvant être inférieure à vingt pour cent (20%) du montant total de l'Aide. Ces versements sont effectués sur base et en **proportion du décaissement effectif** des charges de la société bénéficiaire, et figurant dans la comptabilité de l'œuvre concernée
- Les Aides sont **en principe** intégralement remboursables. Le Fonds peut cependant moduler la somme à rembourser, en différer ou suspendre les échéances, y adjoindre des intérêts de retard, voir y renoncer en tout ou en partie, avec ou sans condition



Cadre légal et procédural

Règlement d'ordre intérieur du Conseil d'administration

- Les réunions du **Conseil** sont **convoquées par le président**. Le Conseil doit être convoqué à la demande d'au moins deux de ses membres et/ou à la demande du directeur
- Le Conseil se réunit aux jours et heures fixes par le président aussi souvent que l'intérêt du Fonds l'exige pour répondre à ses attributions telles que définies à l'article 3 de la loi du 22 septembre 2014 relative au Fonds de soutien à la production audiovisuelle :
 - il arrête le **budget annuel** et les **comptes annuels** du Fonds
 - il **soumet au Gouvernement** des propositions relatives à la **politique générale de soutien du Fonds** et veille à leur **mise en œuvre**
 - il statue sur **l'organigramme**, ainsi que sur les **rémunérations des salariés** du Fonds
 - il émet un **avis** sur les **candidats** au poste de **directeur**
 - il **nomme** les **membres du Comité de sélection**
 - il approuve le **règlement d'ordre intérieur** du Comité de sélection
 - il accepte les **dons et legs**
- **L'ordre du jour est proposé par le directeur et fixé par le président**
- Tout membre a le droit de faire figurer des propositions à l'ordre du jour. Celles-ci sont à adresser par écrit au président du Conseil
- Pour délibérer valablement le quorum n'est atteint que si **tous les membres sont présents**
- Les membres du Conseil d'administration du Fonds national de soutien à la production audiovisuelle bénéficient dès leur nomination d'un **jeton de présence de dix (10) points indiciaires par présence aux réunions**. Avec une valeur du point indiciaire de 18,64 EUR, cette rémunération correspond à environ 745 EUR par an et par membre (*).

(*) Ce point est lié au Comité de sélection mais il provient du Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014



Cadre légal et procédural

Règlement d'ordre intérieur de l'administration et recueil des procédures

Règlement d'ordre intérieur de l'administration

- Les **comptes** du Fonds sont tenus selon les règles de la **comptabilité commerciale**. La comptabilité peut être assurée par une société externe habilitée à exercer sa profession selon les dispositions légales. Le cas échéant, la comptabilité est supervisée par les agents du Fonds désignés par le Conseil
- **Avant le 30 juin de chaque année**, le **directeur du Fonds** soumet au Conseil les comptes annuels comprenant le bilan et le compte de profits et pertes ainsi que l'annexe arrêtés au 31 décembre de l'exercice écoulé, avec son rapport d'activité et le rapport du réviseur d'entreprises agréé. Le budget définitif annuel du Fonds est proposé par le directeur au Conseil pour validation avant le 31 décembre pour l'année qui suit avec une première proposition avant le 15 mars
- **Le Gouvernement** en conseil :
 - nomme un **réviseur d'entreprises** agréé sur proposition du Conseil du Fonds. Le réviseur d'entreprises agréé a pour mission de vérifier et de certifier les **comptes annuels** du Fonds. Le réviseur d'entreprises agréé est nommé pour une période de 5 ans renouvelable. Il peut être chargé par le Conseil du Fonds de procéder à des vérifications spécifiques. Sa rémunération est à la charge du Fonds
 - est appelé à décider de la décharge à donner aux organes du Fonds
- **Le Conseil d'administration** arrête les délégations de signatures au directeur du Film Fund pour :
 - Les **aides financières** / signature des conventions d'aide sélective (par délégation au directeur-adjoint)
 - Le **versement** des aides financières, partenariats, subventions, subsides et récompenses
 - Les **dépenses** de fonctionnement du Fonds

Recueil des procédures

- Le **recueil des procédures** est un document qui, dans sa **version originale de l'année 2000** compte **170 pages** décrivant **definitions utiles, procédures de travail et formulaires**. Suite à l'évolution de la loi en 2014, ce document a été mis à jour mais il n'est pas encore publié officiellement

Cadre légal et procédural

Règlement d'ordre intérieur du Comité de sélection



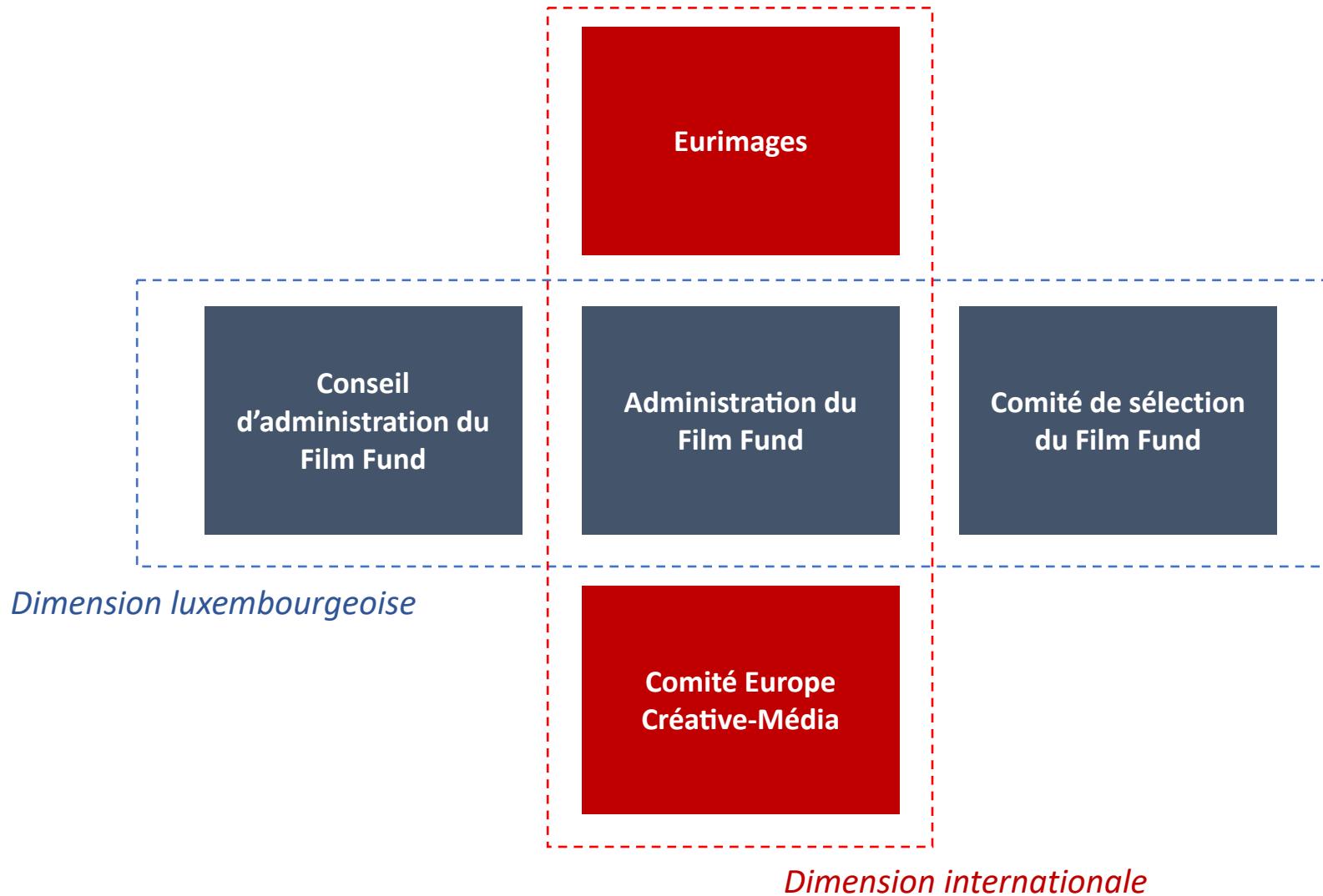
- Le Comité de sélection se compose **d'au moins cinq membres et au maximum de sept membres**
- La proportion des membres du Comité de chaque sexe **ne peut être inférieure à 40%**
- Le **directeur du Fonds** et un **second représentant** de l'administration sont **membres d'office**
- **Cinq membres** sont choisis en raison de leur **compétence** et de leur **expérience en matière cinématographique et audiovisuelle**
- Les membres sont **nommés et révoqués** par le **Conseil**, après **consultation** du **directeur** et en concertation avec les **associations représentatives du secteur audiovisuel luxembourgeois**. Leur mandat d'une durée de deux ans est renouvelable. Le président du Comité est désigné par le Conseil. Le Comité peut s'adjointre d'un **secrétaire**
- La nomination d'un nouveau membre en **remplacement** d'un membre démissionnaire, décédé, révoqué ou qui se trouve dans une incapacité durable d'exercer ses fonctions doit être faite **le plus tôt possible**. Le nouveau membre **achève le mandat** de celui qu'il remplace
- Les membres du Comité sont tenus à la **stricte confidentialité** en ce qui concerne les **demandedes** soumises à décision du Comité, les **débats** et les **décisions**
- Les membres du Comité **ne peuvent être** membres du **Gouvernement**, de la **Chambre des Députés**, du **Conseil d'Etat**, du **Parlement Européen**, ni **exercer une activité** professionnelle liée au secteur **audiovisuel** ou détenir directement ou indirectement des **intérêts dans une entreprise** ou tout autre organisme opérant dans le secteur de la production **audiovisuelle** au Grand-Duché de Luxembourg
- Les membres du Comité de sélection du Fonds bénéficient dès leur nomination d'une **indemnité de cinquante-cinq (55) points indiciaires par mois** ainsi que d'une indemnité de **vingt-cinq (25) points indiciaires par jour de réunion**. Avec une valeur du point indiciaire de 18,64 EUR, cette rémunération correspond à environ 20 000 EUR par an (*)

(*) Ce point est lié au Comité de sélection mais il provient du Règlement grand-ducal du 4 novembre 2014

3.2 DIMENSION INTERNATIONALE

Dimension internationale

Champs d'influence



Dimension internationale

Institutions impliquées



Eurimages – Soutien à la production suivant un Comité de sélection

- Montrer les capacités de coproduction, fiabilité et stabilité du pays au niveau européen
- Développer la réputation du Luxembourg à l'étranger au delà d'un simple partenaire financier
- Montrer le savoir-faire et compétences techniques du Luxembourg
- Défendre les projets des coproducteurs luxembourgeois auprès d'Eurimages



Creative Europe – Directives pour les phases d'écriture, développement, distribution et promotion

- Propositions pour améliorer/adapter le cadre réglementaire au niveau Européen



FESTIVAL DE CANNES



Promotion du Film Fund et des œuvres luxembourgeoises à l'international

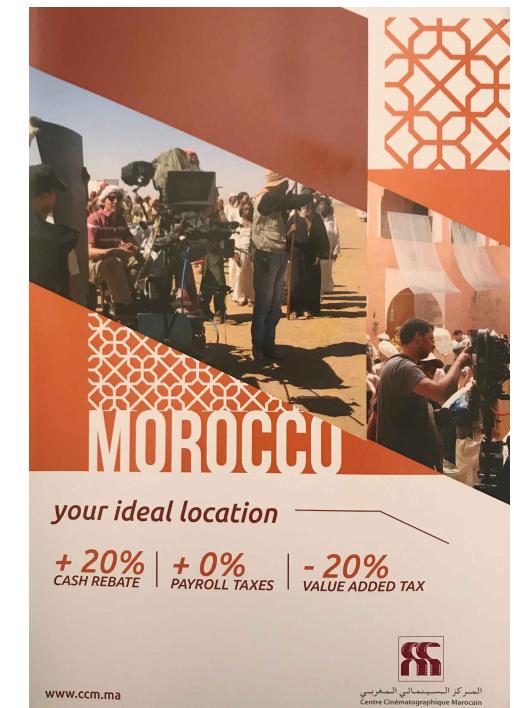
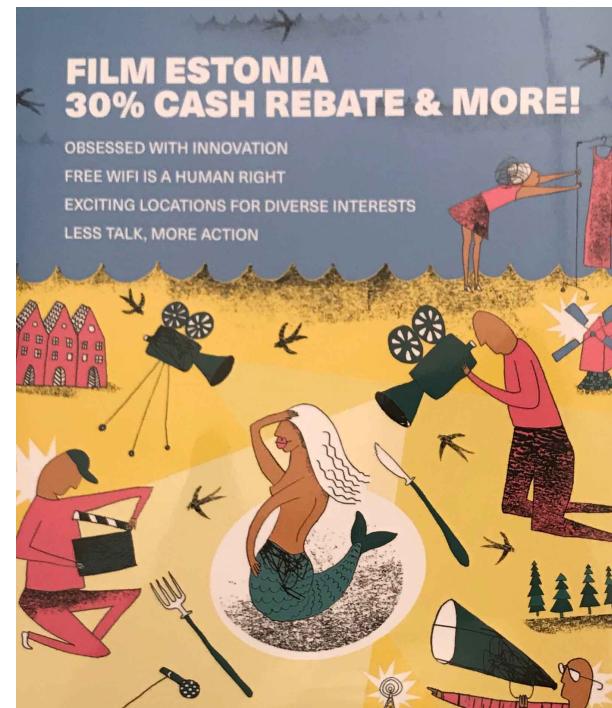
- Mise en place du pavillon à Cannes et Annecy (festivals plus importants pour la fiction et l'animation) et participation à d'autres festivals d'importance (même sans pavillon)
- Représenter le Film Fund auprès de l'European Film Promotion et l'European Film Agency Directors
- Organiser les rencontres bilatérales entre pays ou régions
- Diversifier les pays avec lesquels le Luxembourg fait des coproductions (typiquement la France et la Belgique)
- Activités de développement avec différents fonds (p.ex. fonds de développement de la Grande Région, fonds de la francophonie pour la jeunesse Africaine)

Soutien à la formation continue

- Soutien de l'European Audiovisual Entrepreneurs (EAVE)
- Soutien de formations avec bourses

Dimension internationale

Certains organismes étrangers font preuve d'un marketing agressif



3.3 PERSONNES IMPLIQUÉES

Personnes impliquées

Conseil d'administration

Le Conseil d'administration assure la conformité légale, réglementaire et technique :

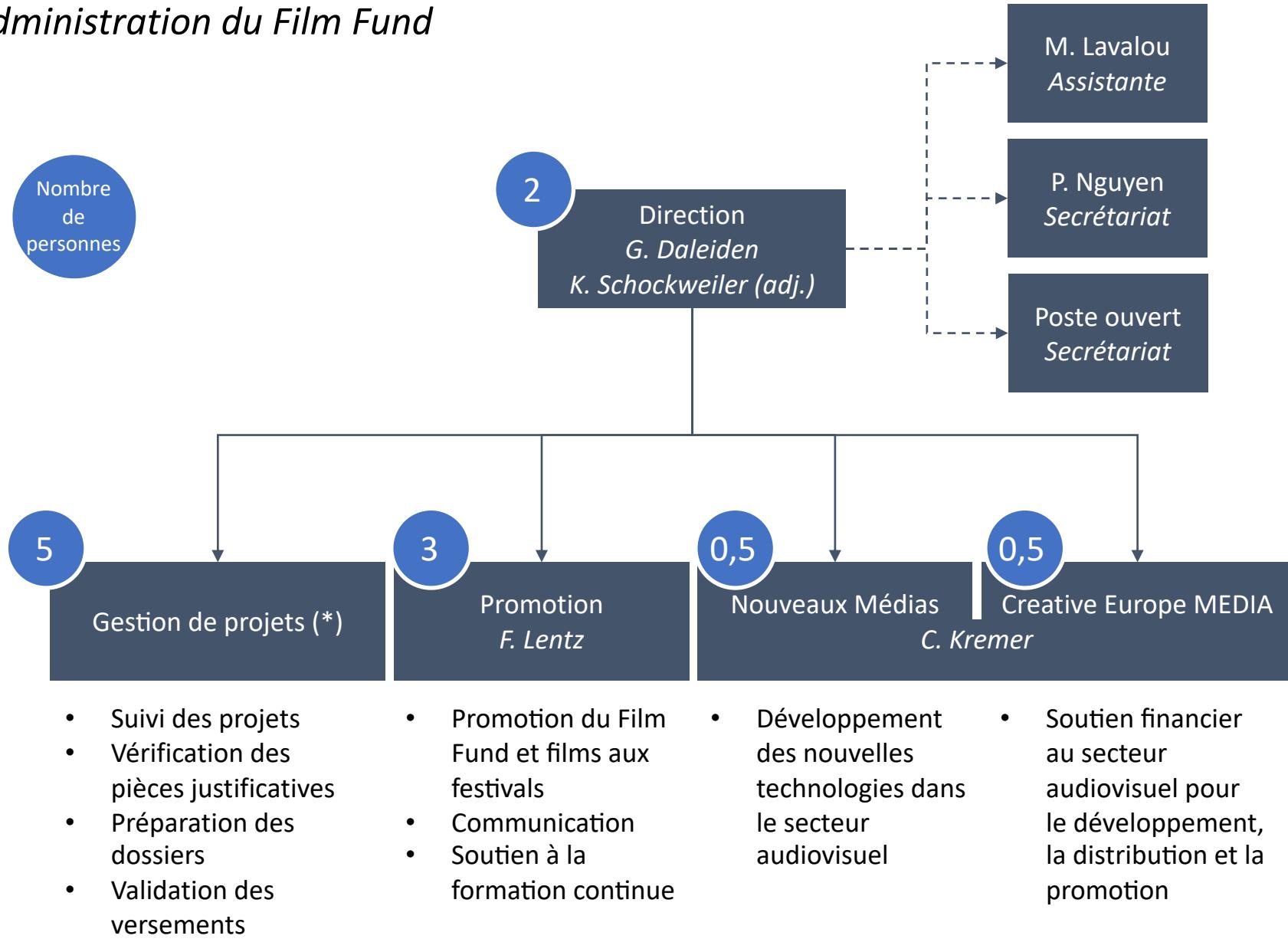
- **Mme Michèle Bram (président)**, a commencé sa carrière en 1986 en tant qu'**avocate à la Cour**, avant de rejoindre en 1992 le **service des Médias et des communications**, un service rattaché au **ministère d'État**. Elle était en charge des dossiers relatifs à la protection des données, aux médias et à la cybersécurité. Elle est titulaire d'une maîtrise en droit des affaires, ainsi que d'un diplôme d'études approfondies en droit des affaires de l'Université Paris I Sorbonne
- **Mme Betty Sandt**, directeur adjoint de **l'administration des contributions directes** depuis avril 2018. Elle occupait le poste de conseillère au **ministère des Finances** depuis 2004. Juriste de formation et titulaire d'un **master en droit fiscal** et d'un **doctorat**, elle représente par ailleurs le ministère au sein du conseil d'administration de la **BCEE**
- **M. Max Theis**, Conseiller de Gouvernement, **ministère de la Culture**

La représentation des trois ministères concernés par l'activité du Film Fund nous semble particulièrement importante et utile. Mme Bram et Mme Sandt, hauts fonctionnaires, étaient déjà administratrices du Film Fund avant le changement de loi en 2014, ce qui semble utile dans l'optique d'une transition efficace.

Le conseil d'administration n'intervient pas dans la gestion courante ni dans la sélection des bénéficiaires, qui sont les responsabilités de profils à plus forte proximité artistique (Comité de sélection et direction du Film Fund). Ceci étant dit, les trois administrateurs s'intéressent à l'art cinématographique et à la culture en général, ce qui est certainement favorable à l'intérêt d'un bon fonctionnement.

Personnes impliquées

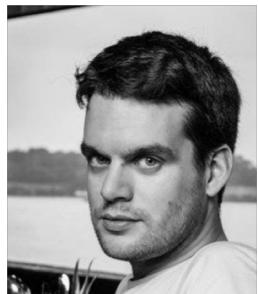
Administration du Film Fund



(*) JP Huet, gestionnaire de projets, est également en charge de la comptabilité et N. Laporte travaille à temps partiel

Personnes impliquées

Comité de sélection – membres externes



Boyd Van Hoeij (président depuis octobre 2018), Open University, Milton Keynes – Histoire de l'art, études classiques.

Critique de cinéma dans plusieurs magazines internationaux (*Variety*, *Hollywood Reporter*), modérateur et participant à différents panels de discussion aux festivals de films de Cannes, Berlin, Locarno et Sydney, correspondant du portail européen *Cineureopa.org* pour le Luxembourg et les Pays-Bas, membre du jury des festivals à Palm Springs, Thessaloniki (président), Hong Kong, Luxembourg (président), Transilvania et Venice.



Gabriele Röthemeyer, Université de Munich – Allemand, théâtre et journalisme.

Rédactrice et productrice principal du programme éducatif NDR et ZDF depuis 1975, auteur et productrice de 1982 à 1989 dans diverses productions cinématographiques et télévisuelles. Auteur et réalisatrice indépendante pour des éditeurs culturels et de cinéma depuis 1990, participation à long terme à diverses associations et commissions (CICA, Filmstiftung NRW, Berlinale, EAVE, Kuratorium Junger Deutscher Film), directrice artistique du Film and Media Festival de Stuttgart en 2003-2005 et ancienne directrice du Fonds régional pour le cinéma du Land de Bade-Wurtemberg.



Jean-Louis Scheffen, Université de Munich - Histoire, sciences des communications, spécialisation dans l'histoire du cinéma.

Rédacteur au *Télécran* et au *Luxemburger Wort* depuis 2004, membre de jurys de festivals de films (Leipzig, Saarbrücken) depuis 2001, président du Comité de lecture du Film Fund Luxembourg de 1999 à 2014 et président du Comité de sélection depuis 2014 jusqu'à octobre 2018.

Personnes impliquées

Comité de sélection – représentants du Film Fund et consultants



Guy Daleiden, Université de Fribourg – Histoire, Allemand, Latin.

Directeur du Film Fund depuis 1999, membre du conseil d'administration de la Luxembourg Film Academy, membre du conseil d'administration de l'European Audiovisual Entrepreneurs (EAVE), membre de l'European Film Academy (EFA), membre du conseil d'administration de l'association culturelle internationale Eurovision et Vice-Président de l'European Film Agency Director (EFAD).



Karin Scheckweiler, UCLA, Los Angeles - Production, Marketing-Communications.

Directrice adjointe du Film Fund Luxembourg avec plusieurs responsabilités à l'international (Eurimages, Europe Creative), directrice du Media Desk Luxembourg entre 2004 et 2013, conseillère indépendante en développement, financement de productions et marketing audiovisuel pour plusieurs groupes média en Europe.

Consultants



Expert comptable,
Conseil fiscal,
Expert judiciaire

Benoît Coene, Coene Père & Fils scrl, Linkebeek, Belgique, assiste le Comité de sélection avec une préanalyse financière des dossiers plus complexes.



Myriam Achard, Centre Phi, Montréal, Canada, assiste le Comité de sélection sur l'évaluation des projets de réalité virtuelle.

3.4 RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS DU RÉVISEUR EXTERNE

Résumé des observations 2016-2017 du réviseur externe

Aucune observation soulevée ne comporte un caractère majeur

- **Pouvoirs de signature** : Sur base de la confirmation reçue de la banque ING, le réviseur a constaté que Monsieur G. Daleiden est le seul mandataire, sans restriction, sur les comptes tenus au nom du Fonds, notamment sur les comptes de placement ING sur lesquels une somme de 49.501,53 EUR est placée au 31 décembre 2017
- **Contrôle interne** : Le réviseur a constaté un manque de formalisation de procédures écrites concernant le fonctionnement interne. Il estime qu'il n'est pas aisé d'effectuer un contrôle sur le fonctionnement interne du Fonds, ayant pour conséquence une hausse du travail de nature substantive (sic)
- **Gestion comptable** : Le réviseur a constaté un décalage entre le moment d'enregistrement des AFS dans les comptes (lors de l'acceptation du projet par le Comité de sélection) et le moment où la charge devient réelle (au moment de la signature de la convention avec les sociétés de production). Il estime qu'il existe un risque opérationnel d'augmentation des écritures comptables qui ne facilitent pas la compréhension des comptes et qui peut engendrer une confusion au niveau des écritures d'extournes et de provisions
- **Relations-tiers** : Le réviseur a constaté que Monsieur Paul Thiltges est à la fois fournisseur et client du Film Fund, la société « Paul Thiltges Distribution » proposant des services de « stockage » et touchant une rémunération annuelle de 70.200 EUR - pour 2016, et d'un autre côté bénéficiant d'aides financières sélectives en tant que producteur. Le réviseur dit avoir noté l'absence d'un contrat stipulant les conditions de cette collaboration, et fait remarquer qu'il existe un risque de conflit d'intérêt et de fraude sur les actifs du Fonds

Pour un lecteur expérimenté de lettres de recommandations, **ces observations ne sont pas choquantes**. Nous comprenons par ailleurs que l'observation de la relation-tiers, relevée en 2016, a été adressée à la satisfaction du réviseur, puisqu'elle ne figure plus dans la lettre de 2017. Un conflit d'intérêt pourrait subsister, mais un acteur complètement indépendant semble difficile à trouver au Luxembourg.

Nous recommandons d'adresser notamment la recommandation d'adapter les procédures internes en les simplifiant.



Cadre légal et procédural

- Le cadre légal et procédural autour du Film Fund est solide et bien conçu, dans l'optique de soutenir le développement du secteur tout en évitant des abus de sa part, en concentrant les compétences à l'endroit où elles sont utiles (Conseil d'administration pour les aspects légaux, réglementaires et organisationnels, Comité de sélection et direction du Film Fund pour les questions artistiques et administratives)
- Les représentants interviewés du secteur sont globalement positifs par rapport aux changements résultant de la loi de 2014, et mettent en avant des processus plus fluides
- Le recueil de procédures est un document ayant évolué dans le temps et devenu lourd au fil des années. Ce document devrait être décomposé en des éléments structurés par rapport aux différentes phases du processus de sélection et d'allocation d'aides

Personnes impliquées

- Les personnes choisies sur le plan de la gouvernance (Conseil d'administration, Film Fund et Comité de sélection) sont « fit for purpose ». Ceci n'est pas une évidence, notamment pour le Comité de sélection, si l'on tient compte de la rareté de profils expérimentés et libres de conflits d'intérêt au Luxembourg. Le remplacement du président du Comité de sélection devient toutefois urgent suite à son annonce de départ prévu pour la fin de l'année
- Nous avons noté une charge de travail importante par rapport au personnel du Film Fund. Actuellement il y a 185 projets (demandes d'aides) en cours nécessitant des échanges de mails réguliers, suivis dans les faits par 2,5 personnes
- Impact significatif en cas de départ d'un gestionnaire de projet, vu leur nombre réduit et la quantité d'informations qu'ils ont accumulée au fil du temps

Reporting

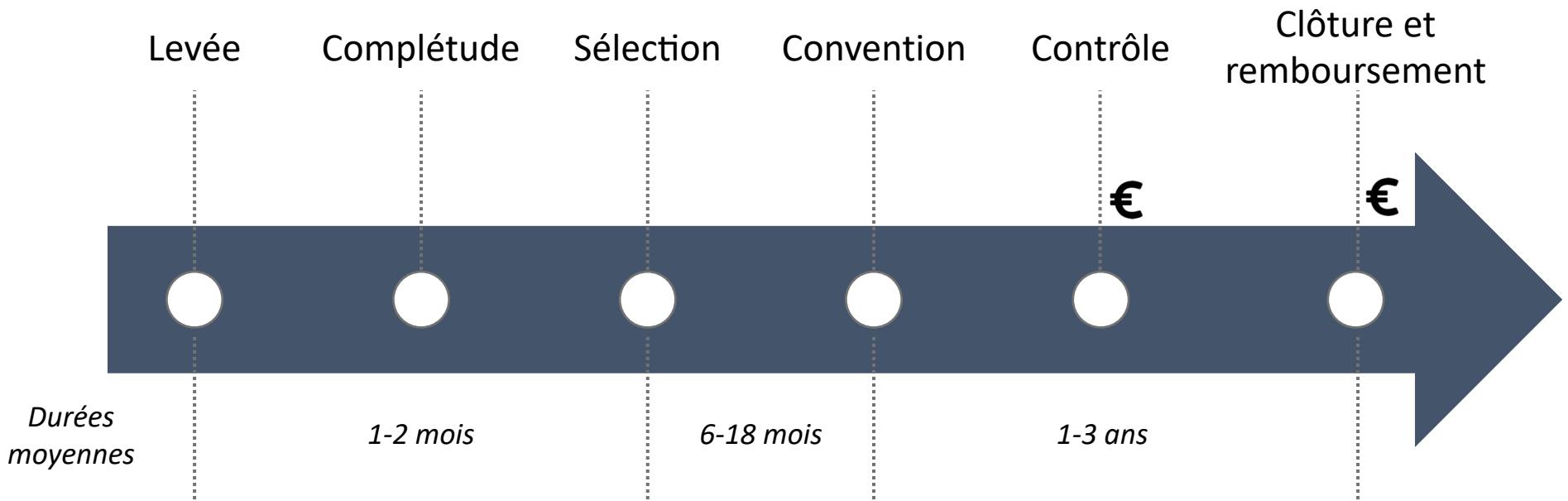
- La direction devrait construire un tableau de bord avec des statistiques utiles sur les paramètres du secteur et les aides allouées/versées

Eléments de conclusion

3.5 LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES AIDES

Le processus d'allocation des aides

Résumé des étapes



Le **cycle complet** d'une **production audiovisuelle** s'étend souvent sur une période entre **2 et 5 ans**. Les aides allouées lors de la phase de sélection sont seulement **versées pendant le contrôle et la clôture**, ce qui crée des **décalages** dans le temps entre l'allocation et le versement

Le processus d'allocation des aides

Approche de l'échantillonnage – Contrôle 21,7% des montants alloués depuis 2014

180 projets et 127 Mio EUR
d'AFS allouées depuis le
nouveau système instauré
fin 2014 *



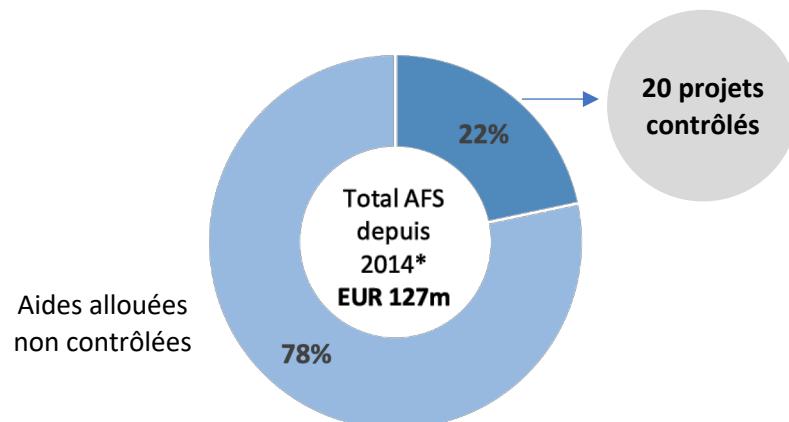
Contrôle par échantillonnage
de **20 projets** pour un montant
total de **27,5 Mio EUR**

- Sur l'ensemble des projets postérieurs à la loi de 2014, nous avons constitué un échantillon représentatif en termes de genre, type d'aide, producteurs etc. de **20 projets**
- Pour chacun de ces 20 projets, nous avons **vérifié en détail** l'intégralité du processus d'allocation des aides
- Ces travaux incluaient notamment la revue du classeur physique du projet et de tous les documents dans la base de données électronique « eFilmFund ». La **durée moyenne de revue par dossier** était de l'ordre de **3 heures**, soit **1,5 semaine** pour **l'ensemble** des dossiers
- Nous n'avons **pas analysé** les **projets non retenus**, parce que le jugement du Comité de sélection est difficilement contestable. Dans le domaine de l'art, le nombre d'opinions sera toujours du même ordre de grandeur que le nombre de personnes consultées.
- Nous avons toutefois analysé certains projets qui ont reçu une réponse négative lors d'un premier passage, mais qui ont reçu une réponse positive lors d'un Comité subséquent, après avoir été retravaillés

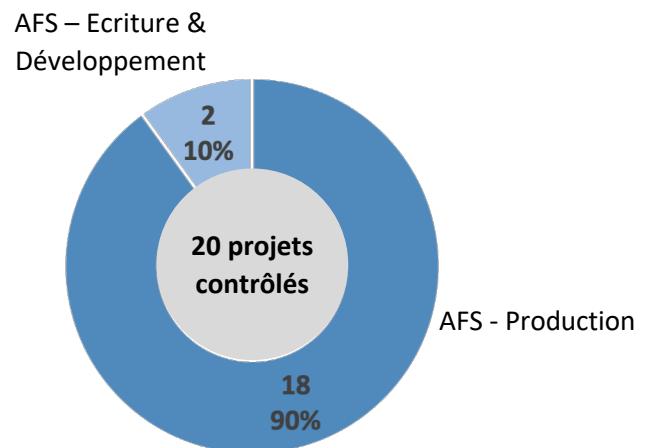
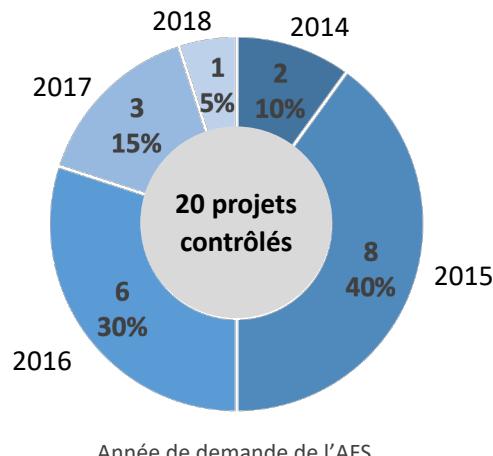
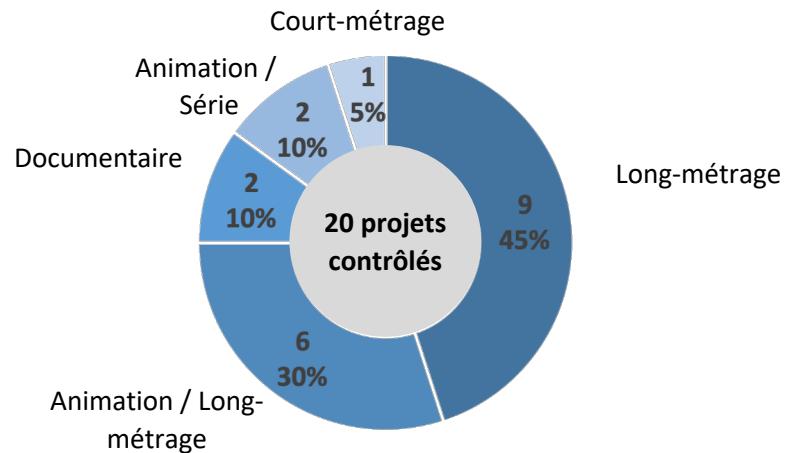
* Selon liste partagée par le Film Fund des projets participants dans le nouveau système d'AFS depuis l'année 2014. Les montants alloués peuvent présenter quelques variations par rapport aux montants effectivement versés à la fin des projets suite aux changements pendant leur production

Le processus d'allocation des aides

L'échantillon des projets contrôlés a un profil représentatif de la population



* Depuis le nouveau système de la loi du 22 septembre 2014



Le processus d'allocation des aides

Etape 1 – Levée



Objectif : Identifier les **projets valables** pour le processus de sélection

Processus

- Les **producteurs déposent leurs projets** et le **montant d'aide demandée** via le **portail électronique eFilmFund**. La demande doit être accompagnée de toutes les **pièces de support** dans les **formats demandés**
- Les gestionnaires de projet **prennent en compte** les **projets qui sont prêts** à la date de la levée
- Le Film Fund définit cinq dates de levée sur l'année et communique ce calendrier sur leur site web

Nos observations

Pas d'observation particulière

Le processus d'allocation des aides

Etape 2 – Complétude



Objectif : S'assurer que seul des **dossiers complets et éligibles** sont soumis au Comité de sélection

Processus

- Les gestionnaires s'assurent que la **documentation** du dossier est **complète** (y compris **sécurité sociale et santé financière**) et que les **critères** définis à ce stade du projet sont respectés par rapport au **cadre légal et réglementaire**
- En cas de manque de documents ou non-respect des critères, les gestionnaires contactent le responsable du projet pour rectification. En l'absence de rectification, les projets ne seront pas considérés
- Réunion entre les gestionnaires, la direction et le consultant externe pour finaliser les dossiers pour Comité de sélection

Observations positives

- L'**échange** entre les gestionnaires de projet et les producteurs est **bien documenté** pour suivre l'évolution des pièces justificatives à rajouter ou modifier pour que la demande soit recevable

Observations négatives

- Sur un des projets contrôlés (« Am Bësch »), la **grille à points n'a pas été remplie**. Cependant, les éléments fournis dans le dossier montrent à un œil averti que le projet **remplit les conditions nécessaires** pour le montant demandé
- Laurent Witz (Zeilt Productions) a bénéficié d'un bonus de 1,25 million d'EUR en étant considéré comme résident luxembourgeois alors qu'il est frontalier français. En conformité avec les lois européennes, le Film Fund utilise le principe de « lien culturel avéré » mais il devrait adapter ses **procédures internes** à ces mêmes lois.
- Certains documents se trouvent sur la base de données « eFilmFund » tandis que d'autres se trouvent sur une base de données locale. Ceci **complique le processus** et augmente le **risque d'erreur humaine**
- Plusieurs **documents personnels** ont été observés, appelant à une vérification de conformité **RGPD**

Le processus d'allocation des aides

Etape 3 – Sélection 1/3



Objectif : Définir le montant de **l'aide financière** qui sera **allouée** à chaque projet qui arrive à cette phase

Processus

- Préparation
 - Un **planning d'évaluation des projets** est réalisé par le secrétaire du Comité de sélection
 - Les membres du Comité de sélection reçoivent et **évaluent individuellement en amont** les dossiers de chaque projet suivant les critères définis (p.ex. artistiques, production, distribution, retombées)
- Analyse
 - Suivant le planning établi, les **membres du Comité se réunissent pour partager** leur évaluation du projet avant de rencontrer les producteurs. Un tour de table est réalisé en commençant chaque projet par un autre membre
 - Les membres du Comité **rencontrent chaque producteur et échangent sur les points positifs et négatifs**
- Délibération
 - Les membres du Comité de sélection **délibèrent** sur les différents projets et les **classent** en fonction de leurs échanges
 - Une **décision** est prise **pour chaque projet** en essayant de **maximiser le soutien au secteur**
- Communication
 - Une **lettre de communication** du résultat est préparée par le Comité de sélection puis validée par la direction du Film Fund avant d'être envoyée au producteur. Cependant, le directeur du Film Fund appelle les producteurs et partage le résultat avant envoi de la lettre, afin de réduire leur temps d'attente

Le processus d'allocation des aides

Etape 3 – Sélection 2/3



Observations positives

- Préparation
 - Le planning et les rapports élaborés pour l'analyse des membres du Comité sont **bien préparés** et se trouvent **disponibles** sur la base de données « **eFilmFund** »
- Analyse
 - L'échange entre les membres sur leur évaluation de chaque projet est **bien équilibré** sur les **différents critères d'évaluation** (p.ex. scénario, comédiens, plan de financement, retombées)
 - La **discussion est constructive** et **s'oriente sur le projet** (et non sur la société de production)
 - L'**entretien avec le producteur** est une **phase très appréciée** par tous les **producteurs** et le Comité de sélection car il permet **clarifier toute question** sur le projet
 - Le Comité de sélection partage de façon constructive son évaluation afin d'augmenter le potentiel de succès du projet présenté

Le processus d'allocation des aides

Etape 3 – Sélection 3/3



Observations négatives

- Allocation
 - Le texte de la loi (« promouvoir le développement du secteur ») peut conduire à la situation qui est à l'origine de notre mandat : **il n'y a pas assez d'argent disponible** pour satisfaire toutes les demandes. Si le Comité de sélection devait appliquer des **lignes directrices définies en termes absolus** (plutôt que relatifs) sur le type, le niveau de qualité et le potentiel de distribution des projets évalués, cette situation pourrait être atténuée
 - Un vote par critère de sélection de chaque membre **noté à l'avance des échanges** pourrait objectiver les débats, et atténuer des craintes éventuelles de prise d'influence
- Comportement du secteur à l'occasion de notre présence au Comité de sélection
 - Nous avons été frappés par une **attitude proche de l'assistanat : attente de base d'être servi** pour les montants demandés, mais **pas nécessairement en mesure de répondre** à des questions de base concernant le processus de levée de fonds au-delà du Luxembourg
 - Une société a accusé le Comité de sélection de **biais** les éliminant des allocations. Ayant assisté à l'ensemble des débats du Comité lors de ses réunions de juillet, ce commentaire nous semblait déplacé. Il a corroboré le sentiment de **réactions émitives** de la part du secteur et d'un **niveau de professionnalisme sujet à amélioration**
- Communication
 - Les lettres envoyées aux producteurs avec le résultat du Comité **pourraient** être améliorées pour **mieux refléter** le **travail** réalisé par le Comité et donner au producteur le confort que la **décision est argumentée et rationnelle**

Le processus d'allocation des aides

Investigations spéciales 1/4



Projet « Am
Bësch »



Projet redirigé du
programme de
collaboration avec RTL
vers les AFS

- Parmi les activités du Film Fund se trouve également l'organisation de **coproductions** avec RTL, financées à parts égales entre le Film Fund et RTL
- Le projet « Am Bësch » avait été **présélectionné** par le Film Fund pour une telle co-production.
- Le budget s'établissait à **2,7 millions d'EUR**, mais le Film Fund a **compris** que RTL ne **disposait pas** de la quote-part de budget requise (1,35 million d'EUR) pour soutenir ce projet, et le directeur a décidé de le rediriger vers le processus **d'AFS classique**
- Le projet a été **évalué positivement** par le Comité de sélection pour recevoir une AFS de 2,1 millions d'EUR et le Film Fund a **supposé** que RTL serait **d'accord** de financer **0,3 million d'EUR**, le solde provenant d'autres sources (producteur, ...)
- Habituelle à la **procédure standard** (financement à parts égales), RTL a marqué sa **surprise** devant le **changement** de procédure
- Cette surprise fut **amplifiée** par le fait que la demande à RTL ne soit **pas plus élevée**, alors que les **budgets** du Film Fund commençaient à se **tarir**, et que RTL finance ses participations également via des **budgets étatiques**
- Le malentendu existant sur ce projet résulte principalement d'un **manque de communication** et de **formalisation** au sujet de l'accord entre RTL et le Film Fund
- Un autre point peut être relevé sur ce projet : alors que les éléments fournis dans le dossier montrent à un œil averti que le projet satisfait les conditions nécessaires pour le montant demandé, la **grille à points** n'a **pas été remplie** – il s'agit donc d'une **observation de forme** et non de fond

Le processus d'allocation des aides

Investigations spéciales 2/4



Allocation d'aide post-Comité



Deux projets ont obtenu un accord d'aide après la finalisation du Comité de sélection du 24 au 26 avril 2018

- Les projets « Complètement cramé ! » de Bidibul Productions et « Cellule de crise » de Samsa Film demandaient une aide de 1,8 million d'EUR et 1,7 million d'EUR respectivement
- Ces deux **projets étaient appréciés par le Comité de sélection** et étaient les seuls à passer tous les critères, mais les **contraintes budgétaires** ne permettaient pas de les soutenir
- Les réponses à ces deux projets ont ainsi été négatives, au dam des producteurs qui ont manifesté leur mécontentement par rapport à cette raison
- Le Film Fund a analysé les opportunités existantes dans le budget de l'institution pour réussir à soutenir les projets durant la semaine du 30 avril
- **Après analyse du budget**, un montant de **2,59 millions d'EUR pouvait être réalloué** sur les AFS grâce à :
 - Une **collaboration** prévue dans le budget avec la **RTBF** pour un montant de **2 millions d'EUR** n'avait pas encore été développée au point de pouvoir produire un projet satisfaisant pour toutes les parties. Le directeur du Film Fund a discuté avec ses contreparties RTBF pour **repousser d'un an** la collaboration
 - Un montant d'aide de **0,59 million d'EUR erronément bloqué** pouvait être libéré suite à l'évolution d'une demande d'aide antérieure (projet « Skin Walker » de Calach Films)
 - Le Film Fund a validé avec le Comité de sélection la proposition d'une aide à montant réduit pour soutenir ces deux projets à la fin de la semaine du 30 avril
 - Le Film Fund a proposé aux deux producteurs une aide à montant réduit de 1,3 million d'EUR par projet qui a permis de lancer la production
 - La **communication** de cette décision a été faite **oralement** aux différentes associations (p.ex. ULPA). Cependant, elle était censée d'être publiée lors du prochain Comité de sélection en **juillet**, mais ceci **n'a pas été fait**

Le processus d'allocation des aides

Investigations spéciales 3/4



Audits des sociétés bénéficiaires



Les audits sporadiques sont-ils en ligne avec les standards d'une bonne gouvernance ?

- Le Film Fund réalise, via un réviseur externe, des audits sur les sociétés de production. Ces audits ne sont **pas exigés** dans le cadre **règlementaire** mais le Film Fund les déclenche de manière **aléatoire** et en cas **d'interrogation** au sujet de leurs **comptes ou comportement**
- Nous avons pris connaissance des **audits réalisés** sur **huit sociétés** de production entre 2014 et 2018. Le cadre des audits est principalement de vérifier (i) que les aides octroyées par le Film Fund ont été exclusivement dédiées aux projets approuvés, (ii) qu'il n'y a pas de problème de solvabilité au niveau de la société de production et, à partir de 2018, (iii) les retours sur recettes des projets
- Alors que **l'initiative** de lancer de tels audits est clairement **bonne** et de nature à servir le secteur dans son ensemble, nous estimons qu'ils peuvent être **améliorés** :
 - La **profondeur analytique** devrait être **améliorée** (en expliquant notamment les résultats positifs de certaines sociétés, surprenants dans la réalité de l'environnement luxembourgeois)
 - Les **conclusions** devraient être **plus tranchées** pour permettre un **suivi utile**
- Nous recommandons également qu'un poste de « **compliance officer** » rapportant au Conseil d'administration soit créé qui pourra :
 - **Encadrer les audits** et veiller à ce que les **bonnes suites** soient données
 - Vérifier régulièrement la **cohérence** entre les **comptes annuels publiés** des sociétés bénéficiaires et les **balances comptables** fournies en cours d'année au Film Fund, âgées de moins de trois mois et donc rarement identiques les comptes officiels publiés, ce qui introduit un biais potentiel de précision et de qualité
 - Au-delà de son implication dans les audits qui ne constituerait pas une tâche à temps-plein, il pourrait également veiller à la bonne application des **procédures** et de leur **adaptation** éventuelle, et établir les **statistiques du secteur**

Le processus d'allocation des aides

Investigations spéciales 4/4



Présence du directeur au Comité de sélection



Sa présence peut-elle peser sur l'allocation équitable des aides?

- La **présence du directeur du Film Fund** au sein du Comité de sélection a été soulevée par certains producteurs. Certains ont affirmé que le directeur est régulièrement soumis à des **pressions lobbyistes** de la part de certains producteurs, ce qui rendrait difficile son travail, alors que d'autres ont manifesté des inquiétudes par rapport à une forme d'omniprésence et d'une **concentration de pouvoirs** trop forte pouvant **influencer** les allocations en leur défaveur
- Sur base de nos observations, nous estimons que la présence du directeur du Film Fund au Comité de sélection est bien fondée notamment parce que :
 - Un Comité de sélection sans représentation du Film Fund reviendrait à **externaliser l'allocation des aides à un Comité déconnecté** du secteur
 - En faisant partie du Comité de sélection, le directeur du Film Fund **reste étroitement connecté avec les projets** soumis au Comité
 - Le directeur du Film Fund apporte une **dimension locale**, sous la forme d'un point de contact avec la réalité des producteurs et des projets réalisés
 - Il apporte aussi une **perspective internationale**, suite à son rôle actif dans plusieurs associations internationales
 - La décision du Comité de sélection **engage et responsabilise le directeur du Film Fund**
- La grande majorité des producteurs partagent ces vues, et considèrent la présence du directeur comme un **avantage** en faveur d'une équitable allocation d'aides
- Nos propositions par rapport aux inquiétudes observées seraient que :
 - **Avant la délibération** du Comité de sélection, chaque membre pourrait **évaluer** par écrit les critères définis **à l'avance**. Cela aurait pour avantage de réduire d'éventuels biais
 - **Deux membres supplémentaires** pourraient être nommés au Comité de sélection (sept en total) pour avoir plus d'équilibre, à condition de les trouver

Le processus d'allocation des aides

Etape 4 – Convention



Objectif : Signature du **contrat** qui définit les **conditions de l'aide** allouée à chaque projet

Processus

- Après la phase de sélection, les producteurs des projets qui recevront une AFS travaillent pour remplir les conditions nécessaires pour la signature de la convention
- Cette phase **peut durer jusqu'à 18 mois** et peut induire **des modifications** à la configuration du projet
- **Tout changement** au projet est **discuté** avec les gestionnaires de projet du Film Fund
- Lorsque **tous les critères sont remplis**, la convention est **signée** entre le producteur et le Film Fund
- Le projet **peut commencer à être tourné/fabriqué**

Observations positives

- La convention est standardisée pour tous les types de projets

Observations négatives

- Les **délais** définis pour la signature de la convention sont **respectés**. Cependant, nous avons trouvé un projet qui n'a été **signé qu'après le début** du tournage/fabrication. Ceci implique un risque pour le producteur
- Nous avons relevé quatre projets où des **pièces jointes** (p.ex. grille à points et bonus) n'étaient **pas à jour**, ou qui présentaient des **erreurs dans la rédaction de la convention** (p.ex. tranches mal calculées). Ces écarts avaient toutefois été **corrigés par voie d'avenant**

Le processus d'allocation des aides

Etape 5 – Contrôle



Objectif : S'assurer que le **projet avance selon le planning** et que les **tranches peuvent être payées**

Processus

- Le producteur fait une **demande de paiement des tranches** suivant les **dépenses effectivement décaissées** (à l'exception de l'avance pour la première tranche)
- Les gestionnaires de projet **contrôlent les pièces justificatives** déposées par le producteur et peuvent demander des justificatifs supplémentaires si nécessaire
- Si le contrôle du gestionnaire est favorable, le **paiement est approuvé** par le directeur du Film Fund
- Ce processus est répété pour **chaque demande de tranche** intermédiaire

Observations positives

- Les représentants interviewés **approuvent l'approche et la profondeur des contrôles** effectués par le Film Fund
- Sur base de notre revue, **les contrôles stipulés** dans le cadre réglementaire **sont réalisés avant la libération** des tranches intermédiaires

Observations négatives

- D'après certains producteurs, les **contrôles** réalisés immobilisent les gestionnaires et **retardent leurs prises de position** par rapport aux échanges de projets en cours et de nouvelles demandes

Le processus d'allocation des aides

Etape 6 – Clôture et remboursement 1/2



Objectifs : Contrôle pour valider le versement de la tranche finale et suivi des recettes pour remboursement de l'aide

Processus

- Le **producteur** clôture le projet et se fait **auditer par un réviseur d'entreprise** suivant le cahier de charges définit par le Film Fund
- Le producteur fait une **demande de versement pour la tranche finale** suivant les dépenses effectivement décaissées
- Les gestionnaires de projet contrôlent les pièces justificatives déposées par le producteur et peuvent demander des justificatifs supplémentaires si nécessaire
- Si le **contrôle** du gestionnaire est **favorable**, le versement de la **tranche finale est approuvé** par le directeur du Film Fund
- Le gestionnaire de projet contrôle également les recettes générées par le projet afin que l'AFS soit remboursée suivant les conditions définies dans la convention. D'après notre compréhension, les aides ne sont en règle générale pas remboursées, faute de résultats économiques positifs des productions

Observations positives

- Le système de versement par tranches sur base des dépenses effectivement décaissés est **robuste** et limite le risque de donner trop d'argent à un projet qui ne se réalise pas
- Les gestionnaires de projet **visitent les plateaux de tournage** de temps en temps pour suivre l'évolution des projets
- En plus des contrôles réalisés pendant la vie d'un projet, le Film Fund demande à un **réviseur d'entreprises** de réaliser des **audits aléatoires** auprès des sociétés de production pour vérifier leur santé économique

Le processus d'allocation des aides

Etape 6 – Clôture et remboursement 2/2



Observations négatives

- Le **cahier de charges** suivi par le **réviseur** d'entreprise effectuant l'audit à la fin du projet **date** de l'époque des **certificats audiovisuels**. Comme l'environnement a évolué, les gestionnaires de projet font des contrôles supplémentaires (p.ex. dépenses au Luxembourg vs dépenses de la part luxembourgeoise). Il semble approprié **d'adapter** le cahier de charges confié au réviseur
- Il n'est pas toujours évident de vérifier si une **entreprise** est **liée** à la société bénéficiaire pour pouvoir contrôler si les marges de refacturation respectent les règles définies (p.ex. **maximum une marge de 17,5%** sur les coûts des services). Le risque est que la société liée (fournisseur) facture des marges plus importantes qui reviendront finalement au producteur. Ceci semblerait être plus probable dans les **films d'animation** où les sociétés de production sous-traitent la fabrication à un studio
- Il arrive que le **tournage/fabrication** commence **avant la signature de la convention**, ce qui constitue avant tout un risque pour le producteur. Cependant, une faillite (dans un cas extrême) d'un producteur résultant d'une aide non reçue peut mettre à risque les **aides** déjà allouées sur **d'autres projets de la même société**
- Le **suivi des recettes** pour certains films depuis 2014 n'a pas été fait de façon **rigoureuse**. Nous n'avons **pas trouvé** les **contrôles des recettes de trois films**. Depuis quelques mois, le Film Fund a assigné une ressource clairement définie afin d'améliorer le suivi des recettes
- Suite à la délibération d'une demande d'aide à l'écriture ou développement, il serait utile en cas de réponse positive d'inclure des « **Early Warnings** » afin d'avertir le producteur des risques qui pourraient empêcher l'obtention d'une future aide à la production



Eléments de conclusion

Points forts

- Les projets passent effectivement par les différentes phases prévues par le processus. A l'exception des rares écarts soulevés, les contrôles sont exercés selon le cadre réglementaire. Le système de déblocage par tranches sur base des dépenses effectivement décaissées est robuste et limite le risque de donner trop d'argent à un projet qui ne se réalise pas ou qui se réalise avec des coûts moindres que prévus

Opportunités d'amélioration

- Avant la délibération du Comité de sélection, chaque membre pourrait évaluer par écrit les critères définis à l'avance. Cela aurait pour avantage de réduire les éventuels sentiments de biais du Comité
- Suite à la délibération d'une demande d'aide à la production, la lettre envoyée par le Comité de sélection aux producteurs devrait davantage montrer l'analyse réalisée sur les différents critères (p.ex. valeur artistique, production, distribution, retombées pour le pays). Cela diminuerait les frustrations des producteurs qui se demandent parfois si leur projet a bien été évalué dans sa globalité
- Suite à la délibération d'une demande d'aide à l'écriture ou au développement, il serait utile en cas de réponse positive d'inclure des « Early Warnings » dans la lettre de confirmation, avertissant le producteur de risques pouvant empêcher l'obtention d'une future aide à la production, au cas où ceux-ci auraient déjà été identifiés
- L'utilisation de la base de données électronique « eFilmFund » devrait être standardisée pour tous les gestionnaires de projet du Film Fund : transfert de l'intégrité des documents liés aux projets (p.ex. des demandes de déblocage, des avenants à la convention, la grille à points). Une base de données unique pourrait être envisagée pour faciliter davantage les contrôles et réduire le risque d'erreur humaine
- Améliorer la profondeur des audits sporadiques des sociétés bénéficiaires d'AFS
- Exiger une déclaration d'indépendance par rapport à tous les sous-traitants pour éviter des abus par rapport aux limitations de marges (17,5%) des sociétés liées

3.6 ANALYSE DES ALLOCATIONS 2014-2018

Etats financiers audités du Film Fund

Compte de profits et pertes en EUR

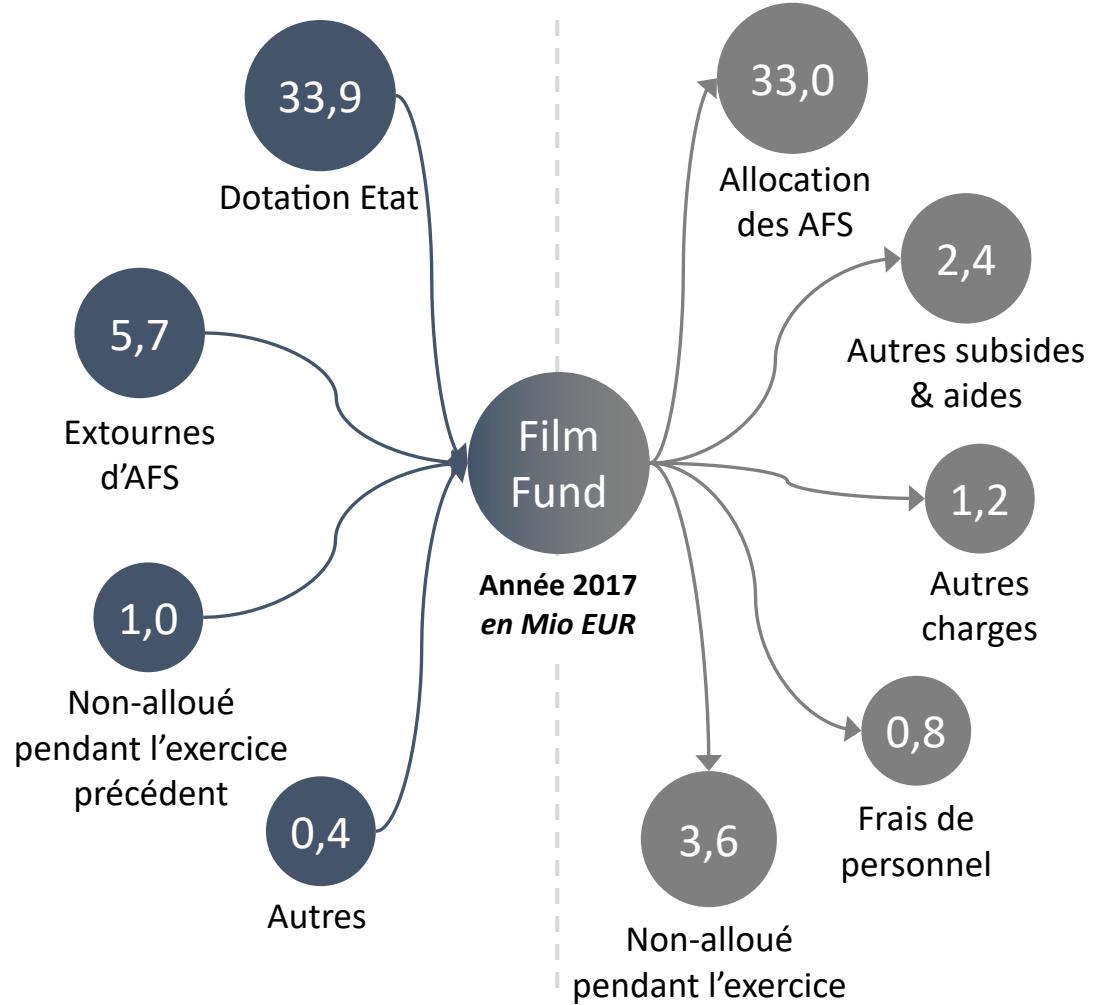
Film Fund Luxembourg - Etats financiers

Compte de profits et pertes (EUR)	Compte de profits et pertes rapporté		
	FY17	FY16	FY15
Excédent AFS année précédente	1 011 737	4 037 214	1 955 586
Autres produits d'exploitation	40 033 994	37 757 465	41 083 490
Dotation annuelle de l'Etat	33 900 000	33 333 000	33 333 000
Subvention différée	-	-	191 250
Subvention Creative Europe Desk (EU)	45 000	45 000	48 698
Reprise de correction de valeurs des engagements	186 265	557 835	368 283
Extournes d'engagements AFS	5 730 390	3 728 838	7 137 987
Remboursements AFS	-	2 791	4 273
Reprise provision année précédente	172 339	90 000	-
AFS allouées	(33 075 893)	(37 257 919)	(31 290 835)
Subsides & aides diverses	(2 445 635)	(1 642 075)	(1 158 214)
Frais de personnel	(773 881)	(632 793)	(628 533)
Autres charges	(1 149 968)	(1 295 440)	(1 439 383)
Engagements pris relatifs à l'exercice prochain	-	-	(4 449 400)
Récupération "Sinistre"	898	1 110	603
Résultat sur exercice antérieur	-	(1 969)	10 072
Autres intérêts et produits financiers	28 100	46 144	43 828
Excédent de l'exercice à transférer au budget année p	(3 629 352)	(1 011 737)	(4 127 214)
Résultat Brut	(0)	(0)	(0)

Source : états financiers audités fournis par le Management

Sources et utilisations des budgets pour l'exercice 2017

Malgré une dotation de l'Etat fixée, le montant total à allouer reste peu prévisible



Sources :
41,0 Mio EUR

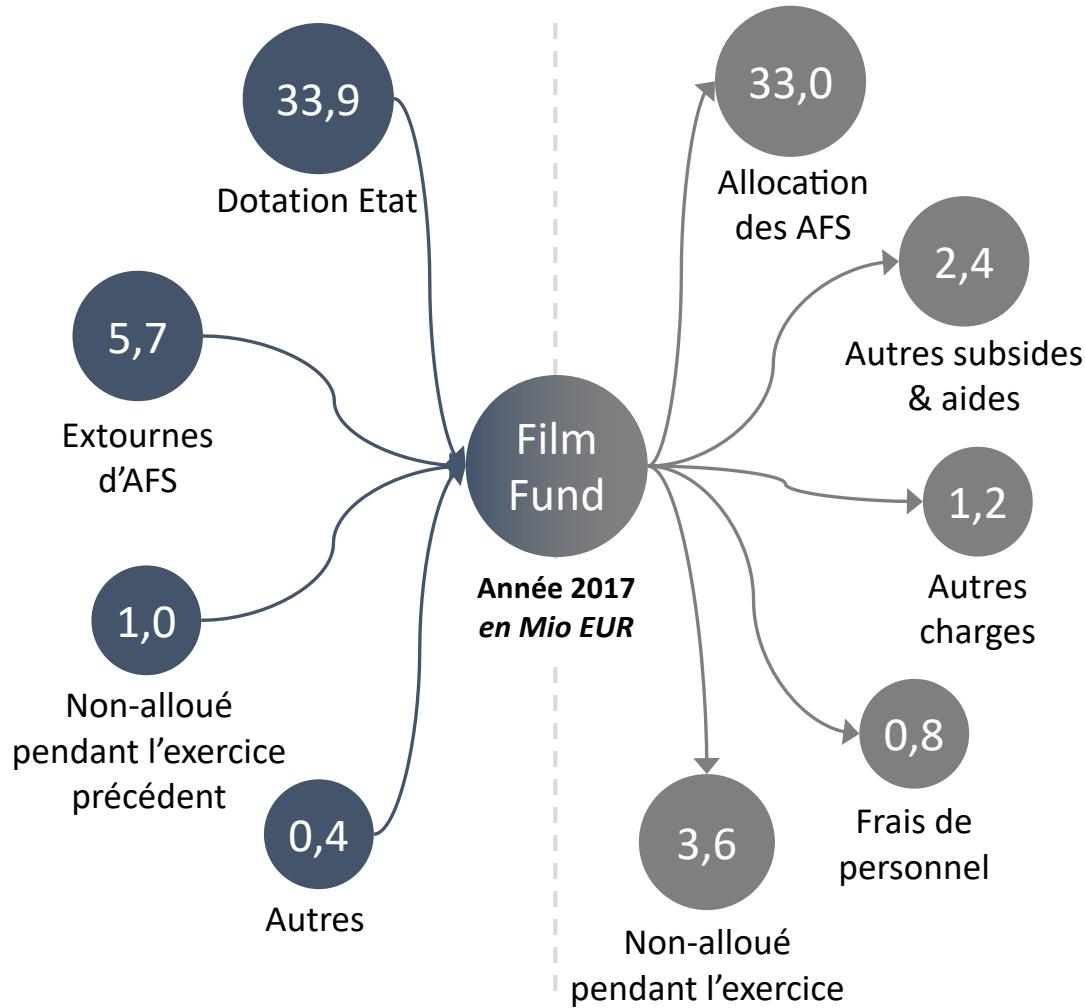
Utilisations :
41,0 Mio EUR

Sources :

- Le montant des **sources** à allouer (41 millions d'EUR) est **plus élevé** que la dotation annualisée **de l'Etat** (33,9 millions d'EUR). Cela s'explique principalement par les Extournes d'AFS et le montant non-alloué, et donc reporté, de l'exercice précédent (1,0 million d'EUR)
- Les **Extournes d'AFS** (5,7 millions d'EUR) résultent des **projets qui ne se réalisent pas**. En conséquence, les montants qui avaient été précédemment alloués à ces projets sont libérés lors de l'exercice en cours
- La **difficulté de prévoir mais aussi de réallouer** avant la fin de l'exercice le montant des **AFS extournées** fait qu'une **partie du montant reste non-allouée, et est donc reportée à l'exercice suivant** (3,6 millions d'EUR en 2017)
- L'**approche** d'allocation du Film Fund est **prudente** dans la mesure où elle ne considère pas d'extournes d'AFS tant qu'elles ne sont pas avérées, et cela bien qu'elles soient probables

Sources et utilisations des budgets pour l'exercice 2017

La majorité du budget est utilisée pour des aides à la production

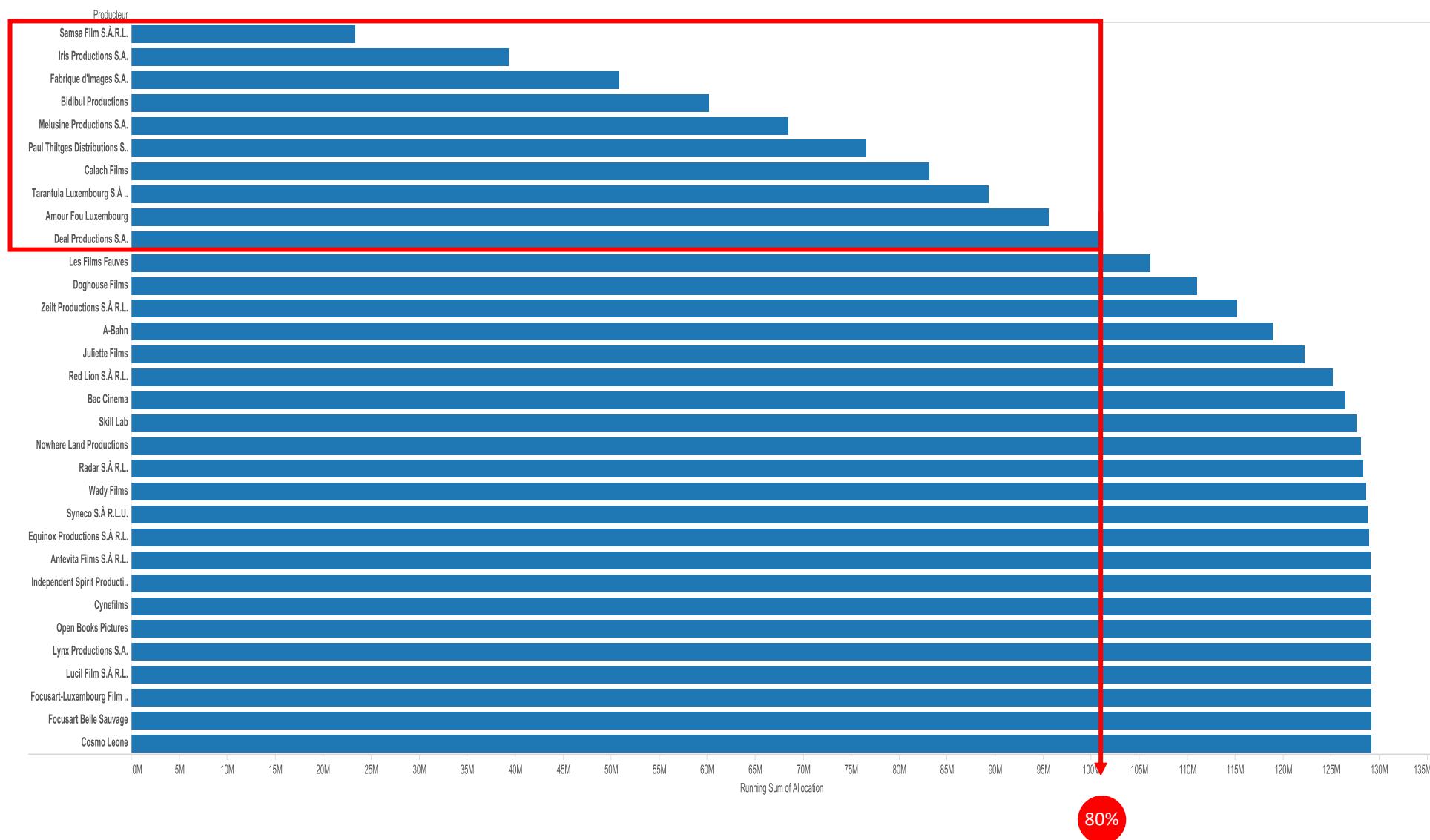


Utilisations :

- L'allocation des AFS comprend les aides à l'écriture, le développement et la production. Cependant, **la phase de production** étant la plus onéreuse, **concentre la plupart du montant alloué** (95% du montant total des AFS)
- Les « Autres subsides & aides » se composent principalement par (en Mio EUR) : Partenariat avec RTL (1,1), aides à la promotion (0,55), EAVE (0,38) et Eurimages (0,35)
- Les « autres charges » se composent principalement des autres charges externes (en Mio EUR) : Bâtiments (0,22), Honoraires divers (0,12) et Déplacements personnel (0,1)
- Les maillons subséquents à la production (**promotion et distribution**) sont, en proportion, soutenus à un **ordre de magnitude très faible**
- Même si les frais de fonctionnement (frais de personnel plus autres charges) représentent un peu moins de 5% des utilisations budgétaires, une augmentation des AFS ou des projets soutenus augmenterait ces frais

Allocation des AFS entre 2014 et 2018

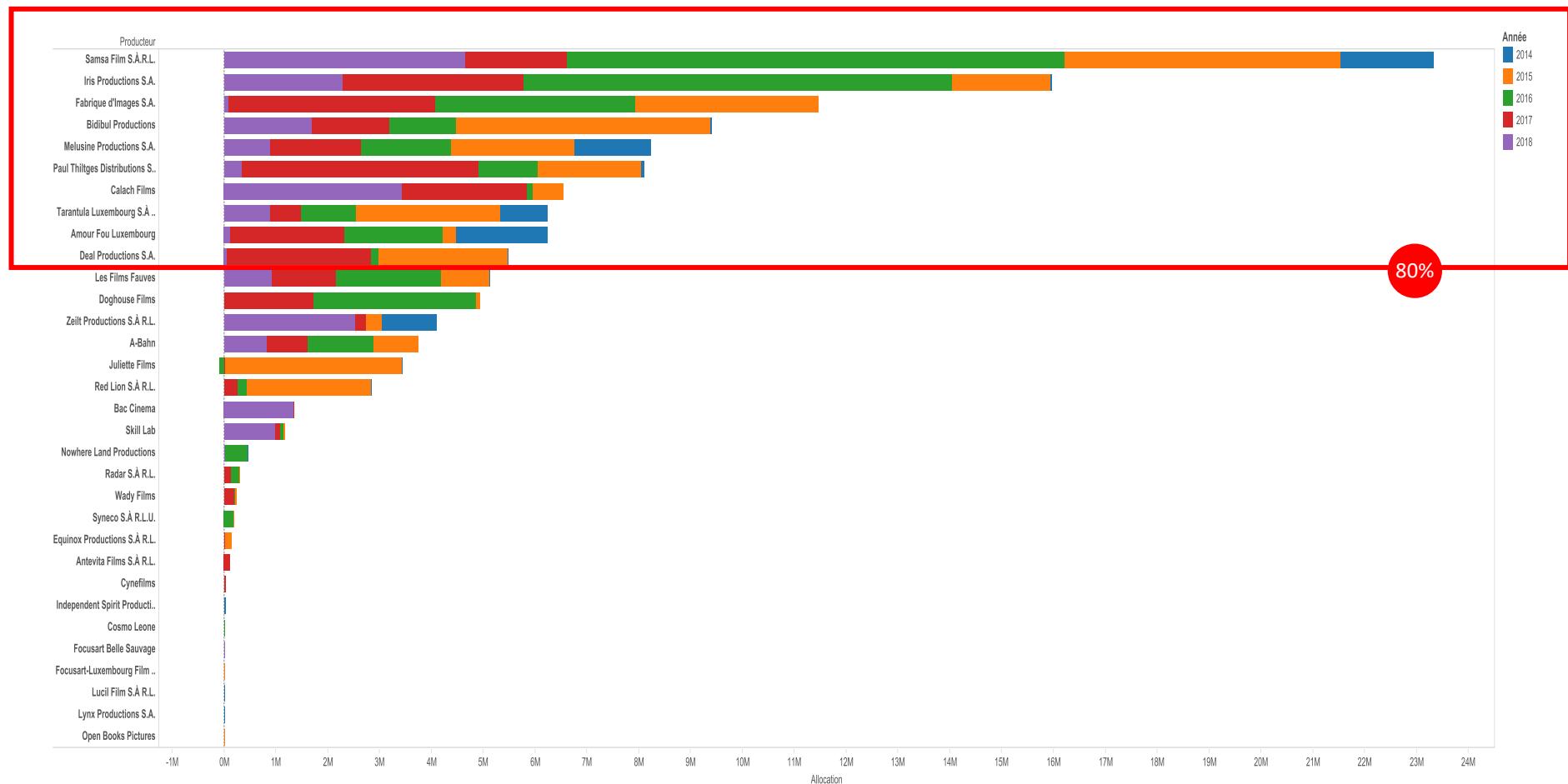
Observation d'une distribution Pareto classique: 80% des AFS vont à dix producteurs



Source : liste partagée par le Film Fund des projets participants dans le nouveau système d'AFS depuis l'année 2014. Les montants alloués peuvent présenter quelques variations par rapport aux montants effectivement versés à la fin des projets suite aux changements pendant leur production

Allocation des AFS entre 2014 et 2018

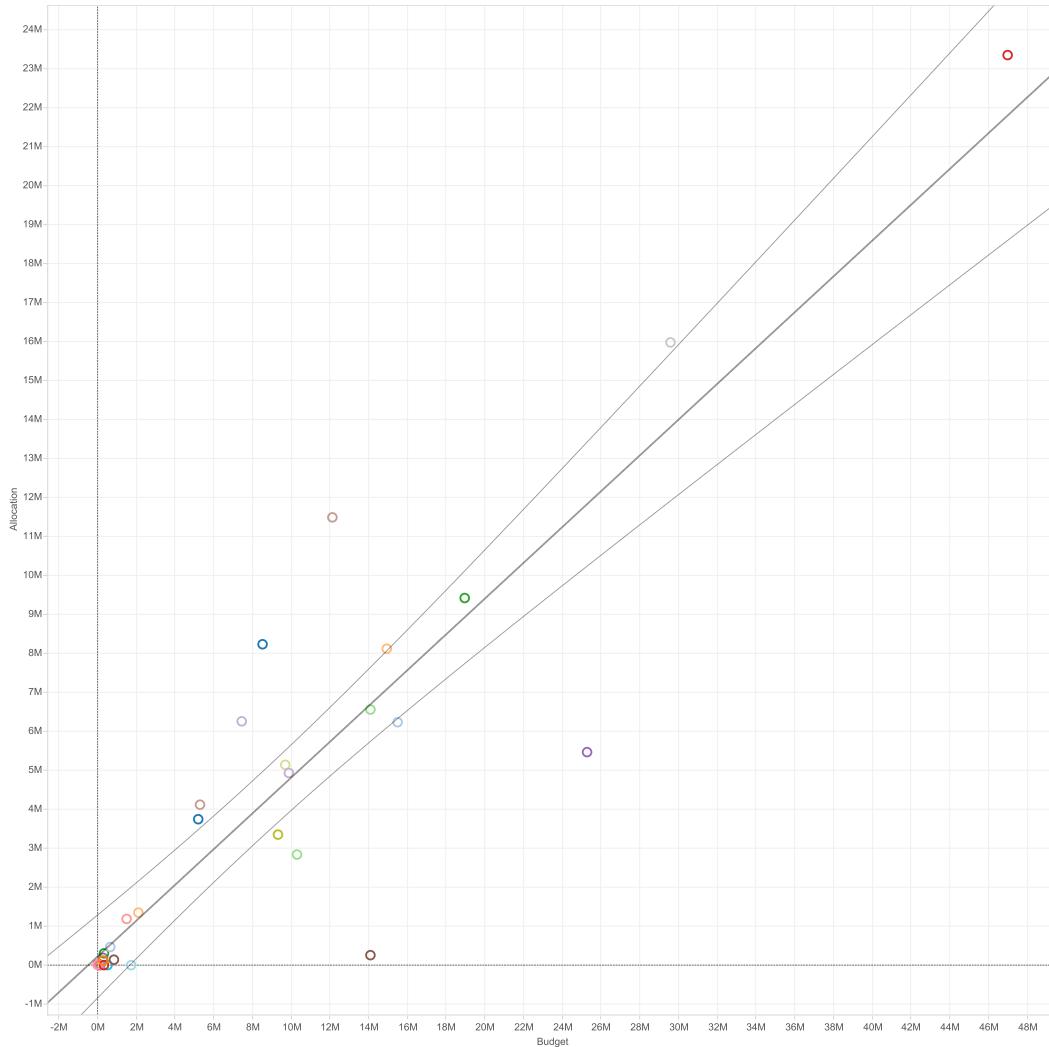
L'allocation par année confirme l'importance d'une dizaine de sociétés de production



Les allocations accordées aux sociétés de production pour leurs projets peuvent varier substantiellement d'une année à l'autre. Ceci peut créer des situations où une société établit son prochain budget en comptant sur des fonds pour des projets qui risquent de ne pas lui être accordés

Disparité d'allocation par rapport au budget demandé

Régression sur la population totale

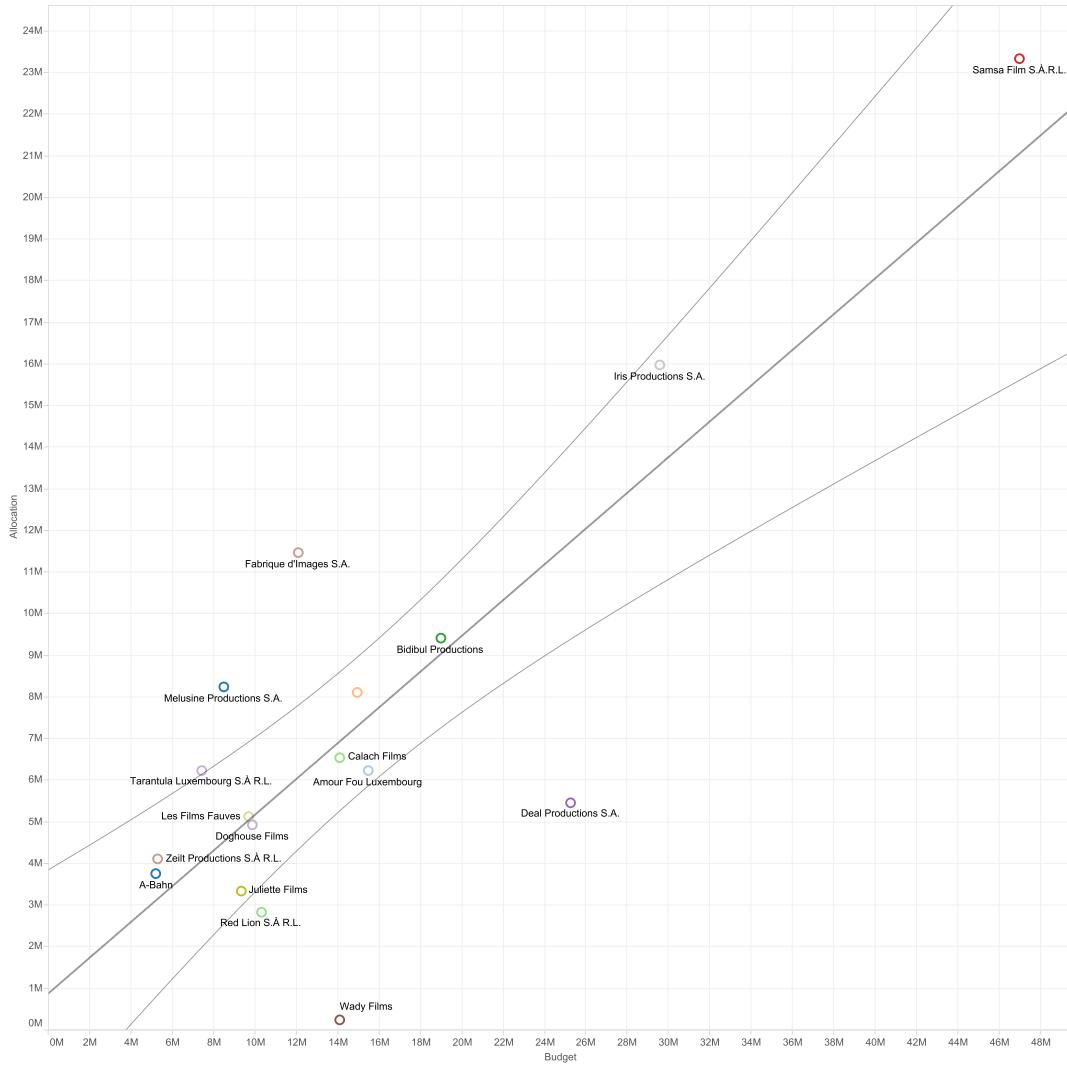


Constats

- Sur la période 2014-2018, environ 46% du budget demandé est attribué aux sociétés de production, en moyenne
- Coefficient de corrélation de 82%, ce qui est élevé

Disparité d'allocation par rapport au budget demandé

Régression sur la population des demandeurs à budget > 5 Mio EUR entre 2014 et 2018

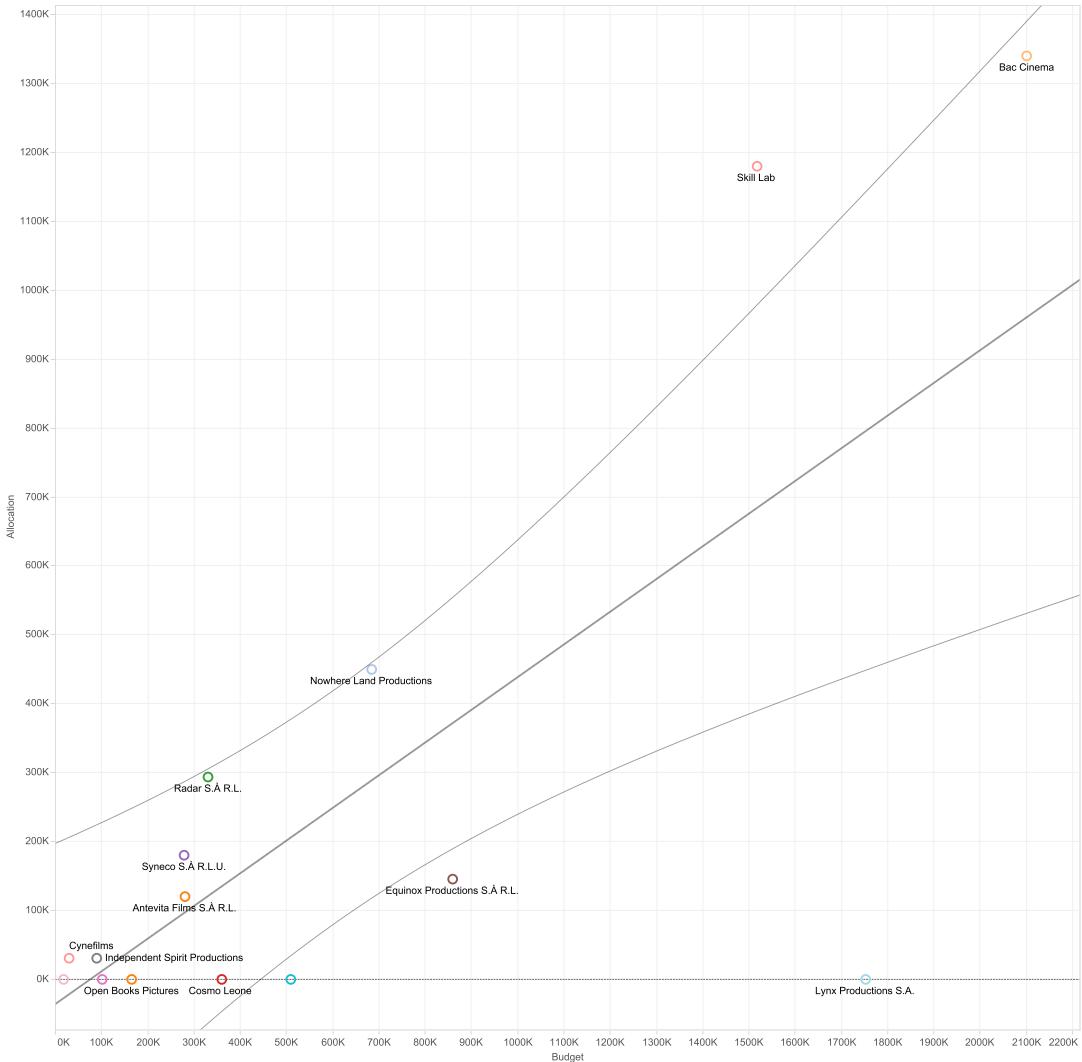


Constats

- Environ 42% du budget demandé est attribué sur la période 2014-2018
- Coefficient de corrélation de 68%, ce qui reste une corrélation significative
- Les producteurs qui dépassent de manière notable la moyenne sont : Fabrique d'images, Melusine Productions et Tarantula
- Les producteurs qui se situent de manière notable en-dessous de la moyenne sont : Deal Productions, Wady Films et Red Lion

Disparité d'allocation par rapport au budget demandé

Régression sur la population des demandeurs à budget < 5 Mio EUR entre 2014 et 2018



Constats

- Environ 48% du budget demandé est attribué sur la période 2014-2018
- Coefficient de corrélation de 54%, encore acceptable
- Les producteurs qui dépassent de manière notable la moyenne sont : Skill Lab, Nowhere Land, Radar
- Les producteurs qui se situent de manière notable en-dessous de la moyenne sont : Lynx, Equinox et Lucil Films



Eléments de conclusion

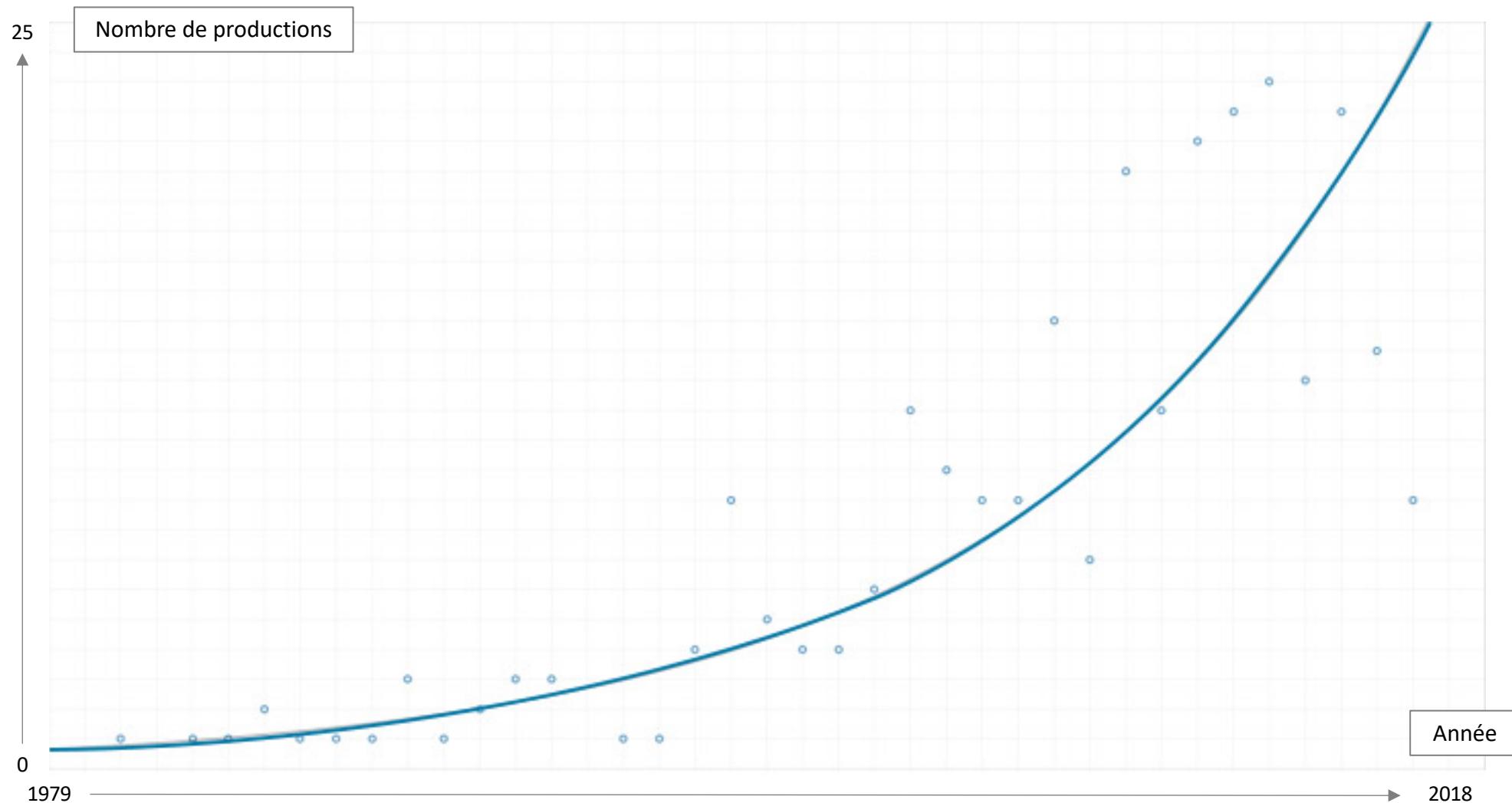
- Malgré le nombre important de sociétés de production au Luxembourg, c'est **une dizaine de sociétés** qui **consomment l'essentiel** des **AFS** : Samsa, Iris Productions, Fabrique d'images, Bidibul Productions, Mélusine Productions, Paul Thiltges Distributions, Calach, Tarantula, Amour Fou, Deal Productions (par ordre décroissant). Une telle répartition correspond à une distribution de Pareto (souvent appelée dans un abus de langage « règle 80-20 ») observée fréquemment en pratique
- L'analyse historique sur l'allocation des aides depuis la mise en place du nouveau système en 2014 **ne fait pas ressortir de préférence particulière** en faveur de certaines sociétés de production
- Même si la dotation de l'Etat est connue dès le début de l'exercice, le **montant définitif** des allocations disponibles pour l'exercice reste **dépendant des allocations** faites à des **projets** qui ne seront **jamais finalisés** : en effet, un projet auquel une aide a été allouée et qui ne se réalise pas, n'a plus le droit à cette aide. Cette allocation est alors extournée et redevient disponible
- L'approche d'allocation du Film Fund est **prudente** dans la mesure où elle **ne considère pas d'extournes** d'AFS tant qu'elles ne sont pas avérées, alors qu'elles sont probables d'un point de vue empirique. Nous recommandons d'approfondir d'un point de vue statistique les possibilités d'utiliser une partie de l'excédent de liquidités, afin d'en faire bénéficier des productions méritantes, tout en minimisant le risque d'une sur-allocation

4. RETOMBÉES ÉCONOMIQUES

4.1 VUE « MACRO » DU SECTEUR

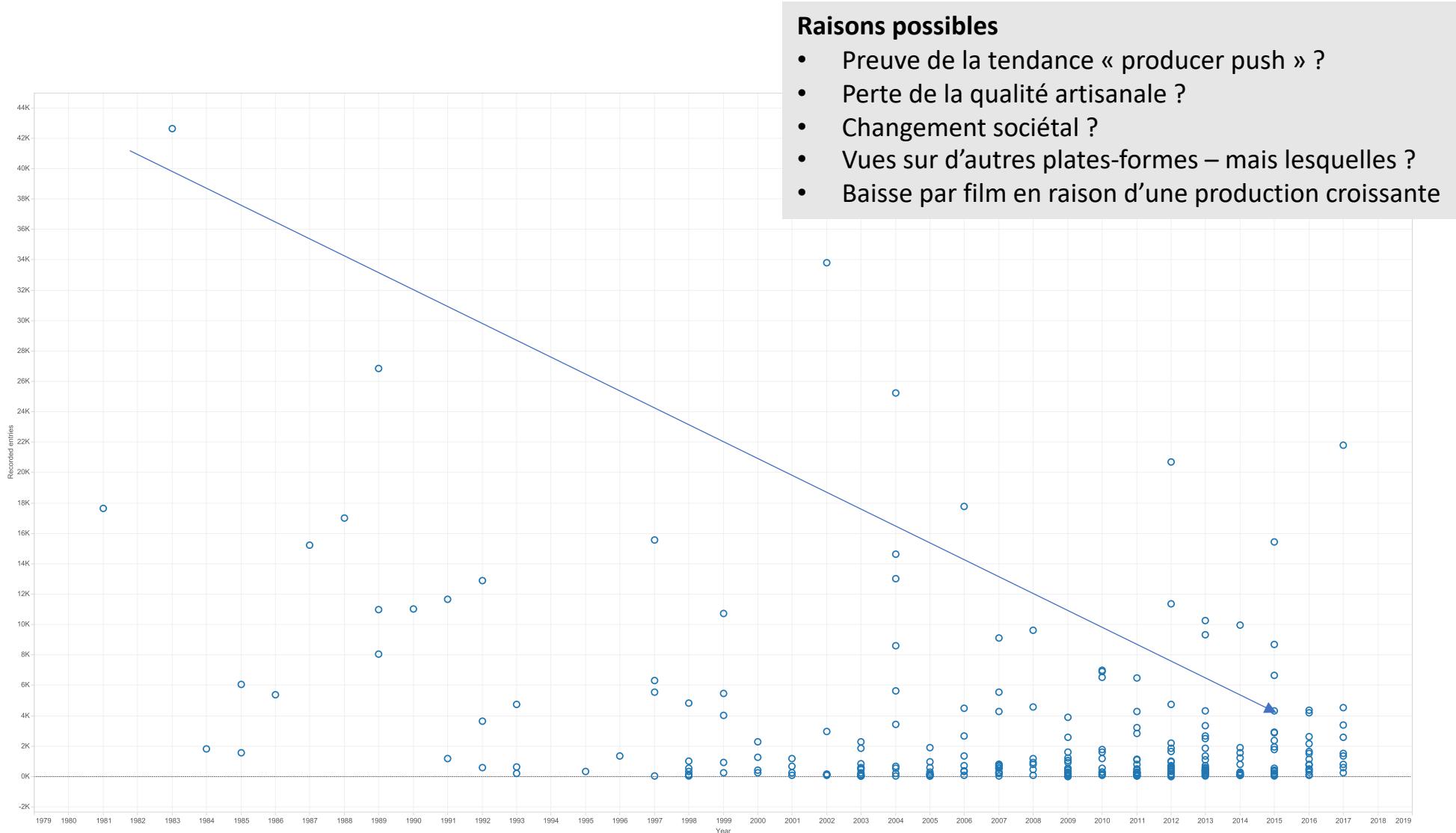
Le nombre de productions au Luxembourg suit une dynamique exponentielle...

Nombre de productions par année



Source : CNA

... mais les films attirent de moins en moins de visiteurs



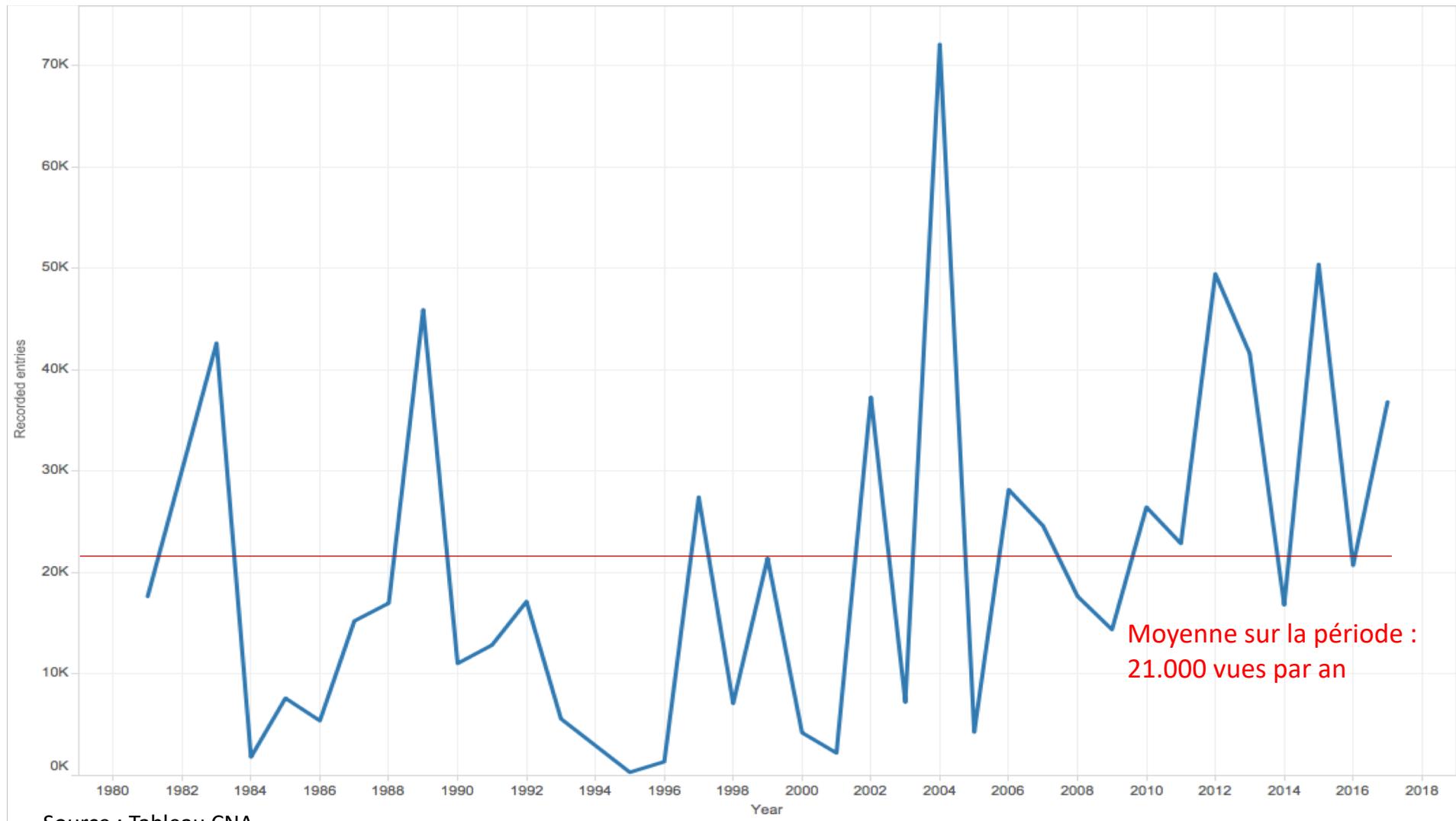
Raisons possibles

- Preuve de la tendance « producer push » ?
- Perte de la qualité artisanale ?
- Changement sociétal ?
- Vues sur d'autres plates-formes – mais lesquelles ?
- Baisse par film en raison d'une production croissante

Source : Tableau CNA

Vues totales par année

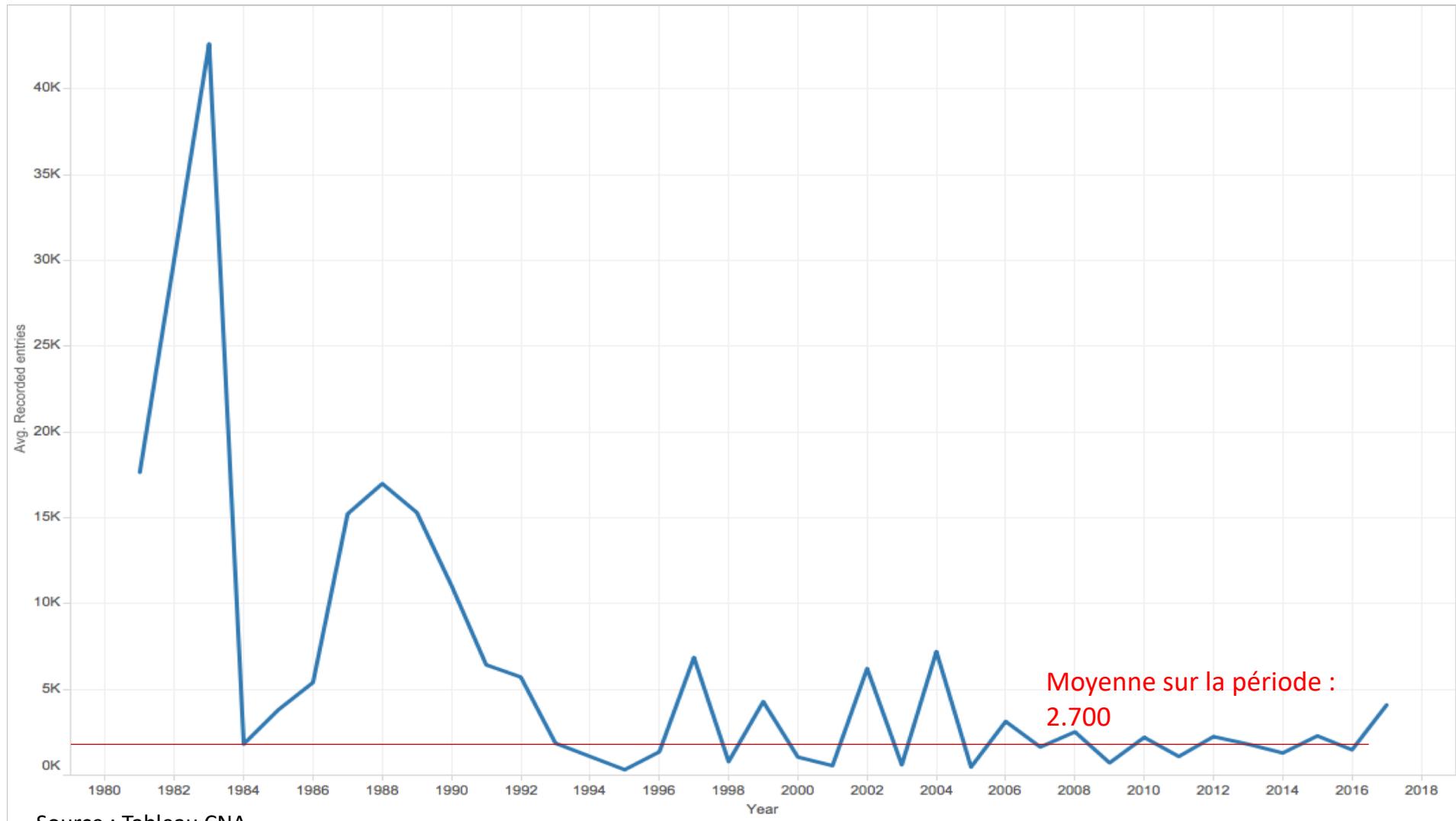
3,5 résidents sur 100 regardent un film luxembourgeois une fois par an



Source : Tableau CNA

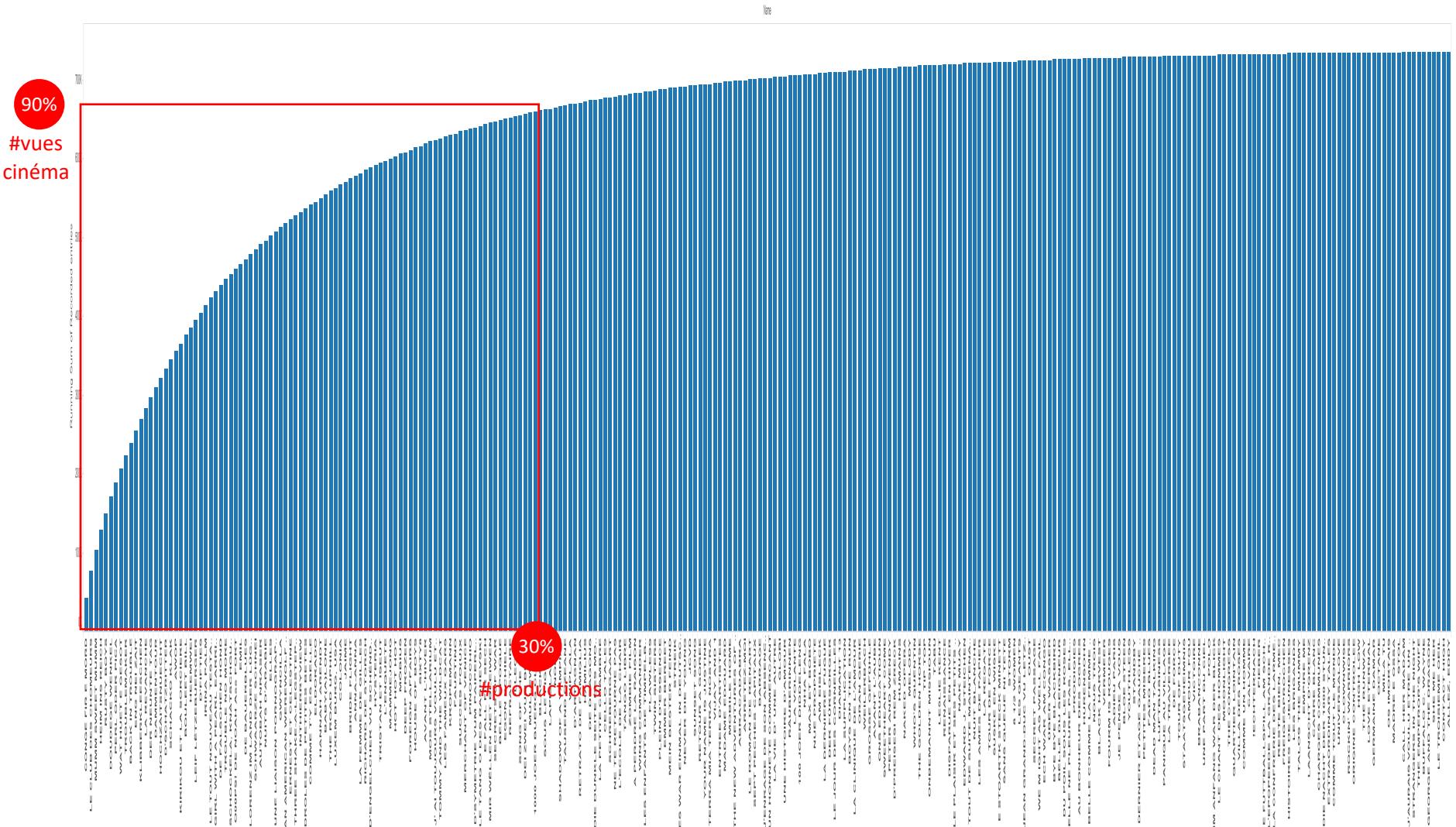
Vues moyennes par film

Les vues moyennes par film sont en forte baisse, et oscillent autour de 2.700



Vues totales par année

30% des productions génèrent 90% des vues au cinéma



« *Production push* » contre « *market pull* » *Logique de subsides ou logique économique ?*



Production
Push

Le producteur semble produire **indépendamment de la demande de marché** et de la **consommation réelle**. Une fois le projet terminé, il encaisse sa marge indépendamment du succès. Cette approche domine en Europe.

Le **marché décide** ce qu'il veut voir, et influence ainsi les producteurs. Les productions n'ont pas besoin d'être subsidiées, c'est le marché qui les rémunère. Cette approche domine aux USA.



Market
Pull

Existe-t-il une **troisième voie**, basée sur le modèle européen, mais **responsabilisant davantage le producteur** en allouant la partie prépondérante des aides (i) à des projets **purement culturels** et (ii) à des projets avec un **réel potentiel à la distribution**? Une telle troisième voie, cherchant à **créer un réel impact**, pourrait devenir le modèle luxembourgeois de la production audiovisuelle.

De « production push » à « impact-seeking »

Créer un véritable impact dans un secteur en forte mutation

L'approche « production push » dans un environnement de « surproduction »

- Cette approche de « **production push** », historiquement voulue au niveau du secteur cinématographique européen, a permis la **survie et l'émergence d'acteurs européens forts** tout en **favorisant le rayonnement européen via l'exception culturelle** non soumise aux lois du marché. Au niveau du Luxembourg, cela a contribué à l'existence **d'un vrai secteur audiovisuel** avec des compétences reconnues
- Néanmoins les parties prenantes du secteur se sont rationnellement adaptées aux règles de financement (recherche, puis mise en concurrence des financeurs publics européens sans réelle obligation de remboursement) et cela jusqu'à **l'utilisation complète des budgets alloués**. Cela a aboutit au Luxembourg à une **production record** – certains parlent de « **surproduction** » - et une **dépendance économique et sociale forte de nombreux acteurs** de la chaîne de production
- Malheureusement, cette production record luxembourgeoise vient s'ajouter à une déjà **très forte production de contenus européenne et mondiale**, notamment avec l'arrivée de **nouveaux acteurs** qui font imploser les règles actuelles d'un secteur en grande partie mondialisé (Netflix, Amazon Prime Video, Orange,...). Ceci est d'autant plus grave que le **temps disponible** du « consommateur final » est et restera fortement **concurrencé** par d'autres types de contenus audiovisuels (YouTube, Twitch, Facebook, Twitter, jeux vidéos,...)

Promouvoir le développement du secteur au Luxembourg aujourd'hui et demain

- **L'environnement actuel** du secteur audiovisuel est donc **extrêmement différent** de celui qui existait lors de la mise en place de son soutien au niveau européen
- Promouvoir le développement du secteur de la production audiovisuelle au Luxembourg **ne signifie pas uniquement promouvoir sa production**, mais aussi **sa résilience et son rayonnement**
- Il semble important d'**associer** plus fortement les **distributeurs** (notamment nationaux) à la **promotion** des œuvres afin d'augmenter leur impact et leur rayonnement
- Aussi, une **approche parallèle** par « **société de production** » et non plus seulement « **projet** » pourrait être étudiée

4.2 APPROCHE DE L'ANALYSE

Retombées économiques des aides financières sélectives

Approche

Nous avons réalisé deux approches en parallèle afin de comparer et commenter les potentiels écarts :

Approche 1

« Follow the money »

Dépenses effectivement décaissées par projet

- Sélection des **projets** qui ont **bénéficié des AFS** et pour lesquels la **dernière tranche a été versée**. Ces projets ont le décompte final des dépenses certifié par un réviseur d'entreprises
- Extraction des dépenses effectivement décaissées au Luxembourg par nature comptable
- Représentation graphique des résultats
- **Résultat : Nous avons réalisé l'analyse sur 22 projets qui respectaient les critères ci-dessus. Ils représentent un montant total de 26,5 millions d'EUR et 21% des aides allouées sur la période 2014-2018**

Approche 2

STATEC

Etude récente sur le poids économique des activités culturelles

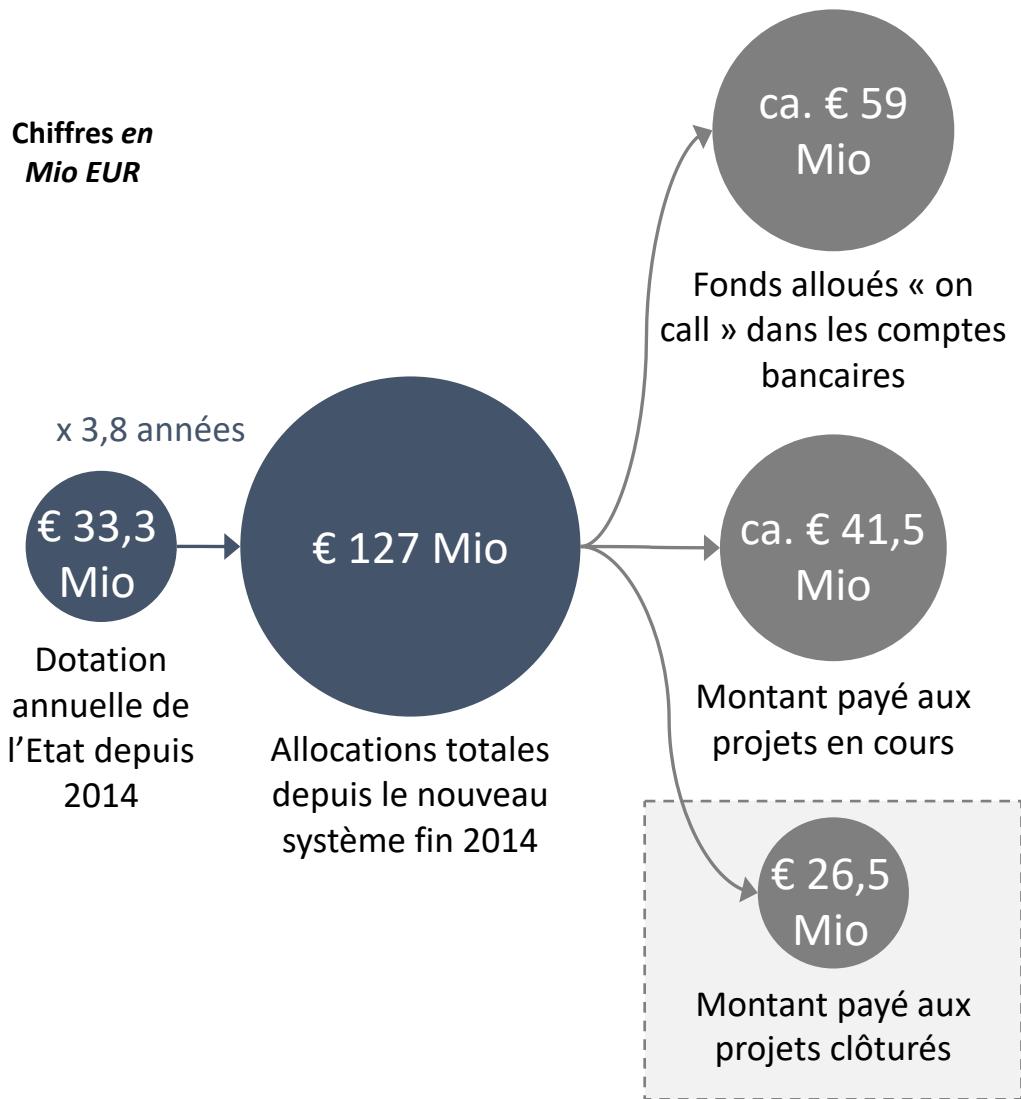
- Utilisation de l'**étude réalisée fin juin 2018** par le Dr. Olivier Thunus du STATEC concernant le **poids économique des activités culturelles au Luxembourg**
- Discussion avec le Dr. Olivier Thunus du STATEC pour approfondir son étude sur le secteur audiovisuel au Luxembourg afin d'extraire la production, la valeur ajoutée brute et le nombre d'emplois
- Sélection des Nomenclatures statistiques des activités économiques dans la Communauté européenne (NACE) et des sociétés pertinentes du secteur en collaboration avec le Film Fund
- **Résultat : Cette approche n'a malheureusement pas réussi, à cause de la structure des données au sein du STATEC et leur politique de confidentialité qui ne permet pas d'extraire les données d'une façon utile**

4.3 « FOLLOW THE MONEY »

Du montant alloué aux dépenses effectives

Une soixantaine de millions réservée en permanence sur les comptes

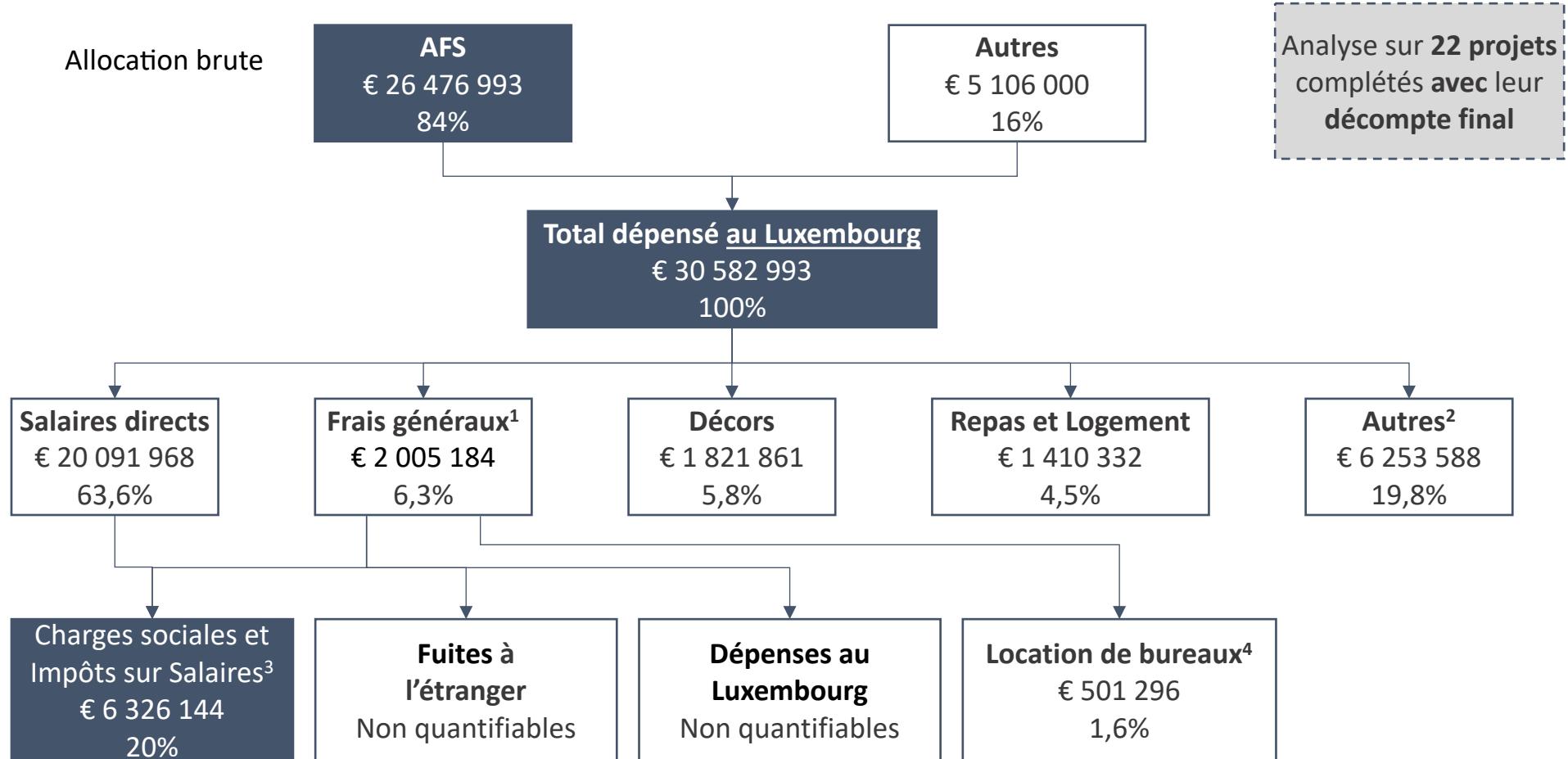
Chiffres en
Mio EUR



- La dotation de l'Etat cumulée depuis l'introduction du nouveau système à la fin de 2014 s'élève à 127 millions d'EUR alloués aux différents projets audiovisuels
- Vu que le cycle complet d'une production audiovisuelle s'étend sur une durée de plusieurs années et que les aides allouées aux projets sont payées seulement après décaissement effectif des dépenses, **le Film Fund prend** en moyenne environ **21 mois pour dépenser la dotation annuelle de l'Etat**
- En conséquence, **environ 59 millions d'EUR restent réservés en permanence** dans les comptes bancaires du Film Fund en attendant que les producteurs progressent avec leurs projets et que l'argent puisse être libéré
- L'analyse « **Follow the money** » se concentre sur les **26,5 millions d'EUR** d'aides effectivement payées aux projets pour lesquelles **toutes les tranches ont été clôturées et auditées** par un réviseur d'entreprise

« Follow the Money »

Les 26,5 Mio EUR des aides allouées (21%) ont été suivies jusqu'à leur dépense effective



Notes : 1) Nous estimons que 70% des frais généraux sont utilisés pour payer les salaires du personnel de la société de production et que la majorité des 30% restants couvrent les frais de location de bureaux 2) Repas et logement (4,5%), Transport (3,1%), Frais financiers (2,5%), Auditorium et montage (2,4%), Développement (2,1%), Laboratoires (1,9%). 3) 10% sur le salaire des Vedettes et stars et 30% sur les salaires des intervenants. 4) Estimé suivant l'expérience des gestionnaires de projets du Film Fund

Retombées économiques des aides financières sélectives

Les dépenses dans le pays dépassent le montant des AFS octroyées

- Les dépenses effectivement décaissées par les producteurs **dans le pays dépassent** le montant reçu par les aides de l'Etat. 16% des dépenses sont financées par les **producteurs eux-mêmes**, par des avances des **distributeurs** ou par des **financements étrangers**. En l'absence de statistiques plus détaillées, nous ne sommes pas en mesure de fournir une granularité plus fine au sujet de ce solde
- Le **salaires directs** représentent un pourcentage très élevé des dépenses totales (presque **64% du total dépensé**, ou **76% des AFS allouées**). Ces pourcentages seraient encore plus importants si les salaires payés au personnel des sociétés de production étaient pris en compte (repris dans les frais généraux)
- Selon nos estimations, l'ensemble de **charges sociales et l'imposition des salaires directs** correspond à presque **20% du total dépensé** (ou **24% des AFS allouées**). Cet argent revient directement à l'Etat
- Le **montant net des AFS** (donc après déduction des impôts et charges sociales collectés) pourrait prudemment être **estimé à 76% du montant brut**. Cette estimation fait toutefois **abstraction** de la TVA sur les dépenses du secteur réalisées dans les hôtels, restaurants, et pour des transports, décor, location, achats de matériel technique, etc. La prise en compte de ces éléments ferait probablement **baisser** le montant net décaissé par l'Etat à **70% ou en-dessous**
- Sur une période de cinq ans, et en supposant une dotation inchangée, les AFS représentent un coût brut de 167 millions d'EUR, correspondant à un coût net de l'ordre de $70\% \times 167 = 117$ millions d'EUR
- D'après un modèle économique estimatif que nous avons établi, le **coût du chômage**, même temporaire, et l'**absence de revenus sociaux et fiscaux** y liés, seraient de l'ordre de **100 millions d'EUR** sur une période de cinq ans
- Nous constatons que les deux montants sont du même ordre de grandeur, alors que les **retombées culturelles** et retombées sociales non encore considérées (**gains de compétences** de personnes en situation d'emploi, etc.) ne sont pas prises en compte
- En vertu de ce qui précède, les **allocations** au secteur de la production audiovisuelle en faveur de l'Etat luxembourgeois peuvent être considérées comme un **jeu à somme nulle** sur cinq ans, sachant que la **production de culture** n'est pas intégrée alors qu'elle a une **valeur certaine** pour le pays et ses habitants – pour autant qu'elle soit distribuée et vue



Eléments de conclusion

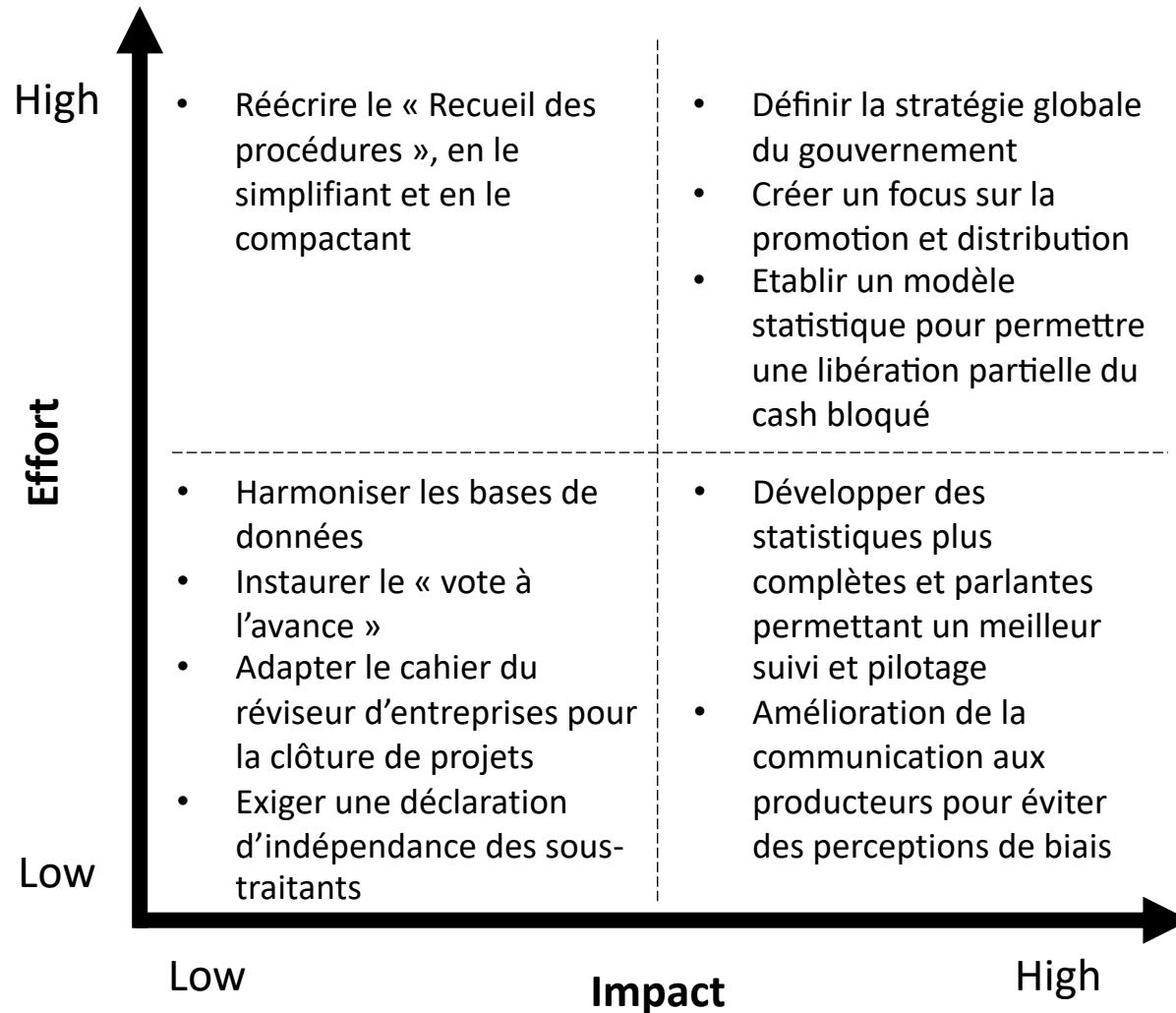
- Des **127 millions d'EUR investis** en AFS depuis le changement de loi en 2014, nous estimons qu'**environ 30,5 millions d'EUR** reviennent directement à l'Etat sous forme d'impôts et charges sociales. On peut supposer que les impacts secondaires rajoutent environ 7,6 millions d'EUR, si bien que la dépense nette de l'Etat s'élèverait à environ 89 millions d'EUR (70% des AFS)
- Au vu des **visites de cinéma limitées** de la grande majorité de films, il semble illusoire de s'attendre à de fortes retombées économiques. Il est vrai que **d'autres plates-formes de distribution existent** (p.ex. vod.lu), mais elles sont **peu connues** et on peut légitimement **douter** de leur réel **impact**
- **Aucun élément** observé ne permet de suggérer que les **retombées économiques dépassent** l'argent injecté dans le secteur via les aides financières. D'un côté, le secteur a été dans le passé récent bénéficiaire net des coproductions européennes, d'un autre côté certains salariés auront dépensé leurs émoluments dans les pays frontaliers
- Un **arrêt hypothétique** des **AFS** engendrerait des **dépenses d'un ordre de grandeur similaire** aux AFS, sous forme **d'allocations de chômage**, du moins jusqu'à ce que celui-ci soit résorbé
- L'observation du « **production push** » fait réfléchir, puisque l'objectif de toute retombée économique – et de surcroît même de toute retombée culturelle – n'apparaît pas dans les équations des producteurs qui peuvent se contenter de leur **marge quasiment préétablie**
- La structure-même de la chaîne de valeur du secteur audiovisuel européen fait que l'investissement des aides publiques sont concentrées sur la production. Au Luxembourg, le Film Fund dépense plus de 90% du budget des aides sur la phase de production. Les maillons de la **promotion** et de la **distribution** devraient être **promus davantage** pour assurer un **minimum de consommation** des projets
- Un montant significatif (environ **59 millions d'EUR**) alloué à des projets **reste en réserve de manière continue** dans les comptes bancaires du Film Fund, en attendant que les producteurs progressent avec leurs projets. Des **schémas alternatifs** pourraient être développés pour utiliser partiellement cet argent en faveur du secteur
- Des critères liés au **succès du film** pourraient être intégrés pour des **aides futures** au producteur

Note: certains projets sous-jacents à nos analyses ont débuté il y a 3-4 ans. L'évolution des règles dans d'autres pays aura probablement un impact sur les co-financements européens, si bien que les contributions étrangères pourront changer et que nos conclusions devraient être revues. Cet argument est d'autant plus relevant qu'un nouveau système dénommé « One to One » est en train d'être validé, cherchant à équilibrer les dépenses avec les aides reçues dans le pays

5. CONCLUSION GÉNÉRALE

Recommandations principales ressortant des deux axes d'analyse

10 points d'action classés suivant leur effort et impact



Opinion au sujet des questions posées

Audit et retombées économiques



Audit

L'audit est **globalement positif**. Il y a certes des **recommandations** d'amélioration telles qu'illustrées graphiquement sur la **matrice** ci-dessus, mais nous n'avons identifié **aucun manquement grave** par rapport à la **loi** et au **bon fonctionnement général**. Le Film Fund remplit correctement sa mission



Retombées

Les retombées économiques ne **semblent pas extraordinaires**, mais ressemblent à un **jeu à somme nulle pour l'Etat luxembourgeois** par rapport à un scénario hypothétique où le secteur de la production audiovisuelle ne serait plus soutenu avec des aides publiques



Néanmoins, le **système actuel** est dans une **impasse** : la **demande** d'aides **dépasse l'offre**. En **l'absence de leviers** (i) permettant de régler ce problème via des **améliorations internes** ressortant de l'audit, ou (ii) justifiant des budgets plus élevés grâce à des **retombées économiques avérées**, il faut toutefois **trouver une réponse** aux demandes du secteur

Comment sortir de l'impasse

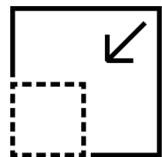
Pistes de réflexion



Solution 1 : augmenter les budgets ✖

Impacts :

- Est-ce **justifiable d'alimenter** un secteur **sans critères** (succès, impact, distribution) ?
- La **croissance** peut atteindre des **niveaux importants** à moyen et long terme
- **Violation probable du contrat** avec le **contribuable**



Solution 2 : réduction des allocations par demandeur ✖

Impacts :

- Risque que le **montant** de l'aide ne soit **pas suffisant** pour réaliser certains projets
- Pour les productions réalisées, **risque de faible succès** en raison des moyens limités
- Risque de **perte d'attractivité** du pays pour les coproductions
- **Difficulté à développer les segments d'avenir** tels que la réalité virtuelle



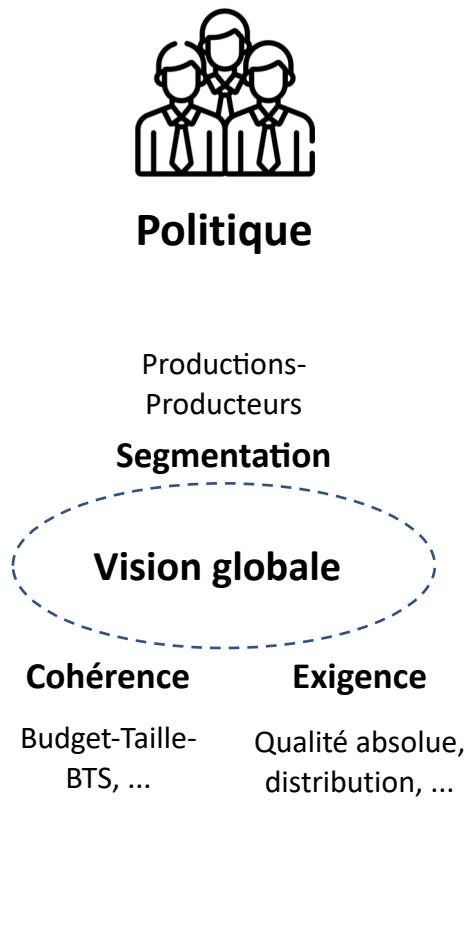
Solution 3 : adapter le budget à la taille souhaitée du secteur tout en établissant des critères d'allocation basés sur le succès ✓

Impacts :

- Soutien des producteurs qui assurent la **distribution** et qui arrivent à créer un **impact mesurable** au Luxembourg et à l'étranger, sans pour autant négliger les **jeunes pousses** et les productions à fort impact **culturel** via des **enveloppes réservées**
- Création d'un secteur plus **fort** et plus **professionnel**
- **Fusions ou absorptions** entre producteurs sont **probables**
- **Pas d'impact sur l'emploi**, car celui-ci ne dépend pas du nombre de producteurs

Recommandations autour de la Solution 3

Pour une stratégie politique articulée autour d'une vision globale



Segmentation

Etablir une **matrice stratégique « segments de production prioritaires »** (longs-métrages, courts-métrages, animations, etc.) vs. **« profils de producteurs prioritaires »** (producteurs reconnus, débutants, jeunes pousses) et donner des lignes directrices sur le nombre de productions souhaitées dans chacune des cases

Cohérence

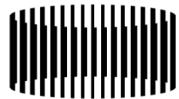
Projeter le nombre **d'emplois souhaités** dans le secteur et du nombre de diplômés sortant des **filières éducatives** liées au cinéma. **Lier le budget** à la taille du secteur ainsi définie, plutôt qu'à l'héritage de l'ancien régime des certificats audiovisuels (notre compréhension étant que le budget actuel a été calqué sur le déchet fiscal historique liés aux certificats, et n'a par ailleurs pas été adapté à la croissance du secteur)

Exigence

Créer un **cadre plus exigeant** pour favoriser un **secteur plus ambitieux** vis-à-vis de lui-même, renonçant aux préceptes ressentis « je produis, donc je suis » et tirant parfois vers l'assistanat ; favoriser la **professionnalisation** au-delà de la production elle-même, mais aussi en matière de **financement, de distribution, de création d'impact** auprès du public luxembourgeois et étranger, etc. Soutenir davantage les productions qui ont une **chance réelle de créer un impact** au Luxembourg ou à l'étranger, ou qui contribuent une valeur réelle au **patrimoine culturel luxembourgeois**

Recommandations autour de la Solution 3

Impacts pour le Film Fund

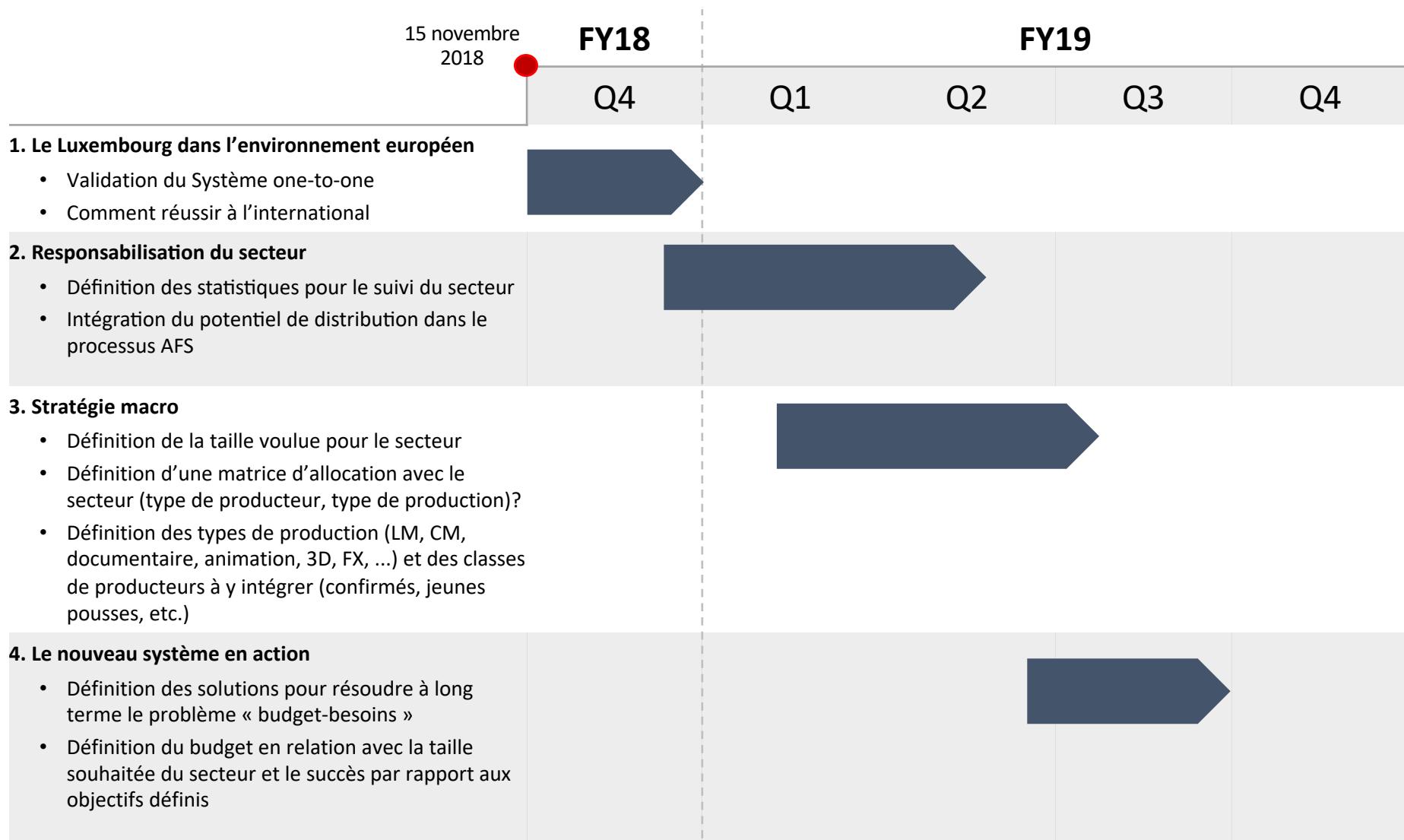


Film Fund

- Afin de remplir sa mission de soutenir le secteur, le Film Fund est enclin à dépenser l'argent disponible dans le budget dès que de bons projets se présentent. D'un côté ceci est effectivement conforme au mandat, de l'autre cela conduit à des situations comme celle observée en 2018, qui est à l'origine de notre mandat, à savoir que l'argent est dépensé de manière sur-proportionnelle dans l'année. Il faudra davantage veiller à éviter ce type de situation, en **renforçant les seuils de qualité en relatif et en absolu**, et en veillant à la **chaîne de distribution**. Il faut que les œuvres atteignent le grand public, des exceptions pouvant être faites pour des œuvres à forte contribution culturelle
- Etablir un **modèle statistique** permettant de libérer dans certains cas du cash réservé, en tenant compte des projets qui n'aboutiront pas
- Etablir de manière **régulière et organisée des statistiques** sur l'ensemble de la **chaîne de valeur** des **productions** (métriques de coûts, de revenus, de visionnages, de territoires, de canaux de diffusion, etc.) mais aussi du **fonctionnement interne** (suivi des productions, fonds bloqués, aides allouées, retours de projets avortés, etc.)
- Travailler sur le risque de **perception de conflits d'intérêt** en approfondissant la communication des résultats (surtout négatifs) aux producteurs avec une explication détaillée des critères évalués
- Dans le même esprit, les votes de chaque membre du Comité de sélection pourrait être **noté à l'avance** de manière **confidentielle** pour **chaque critère** afin de donner un **Résultat plus objectif** et enlever davantage toute perception de biais
- Reconsidérer **l'équilibre** entre les **postes administratifs** (secrétariat, assistante) et les **gestionnaires**. A notre avis, le nombre de gestionnaires devrait être renforcé par rapport aux effectifs de support (« Business Continuity Risk »)

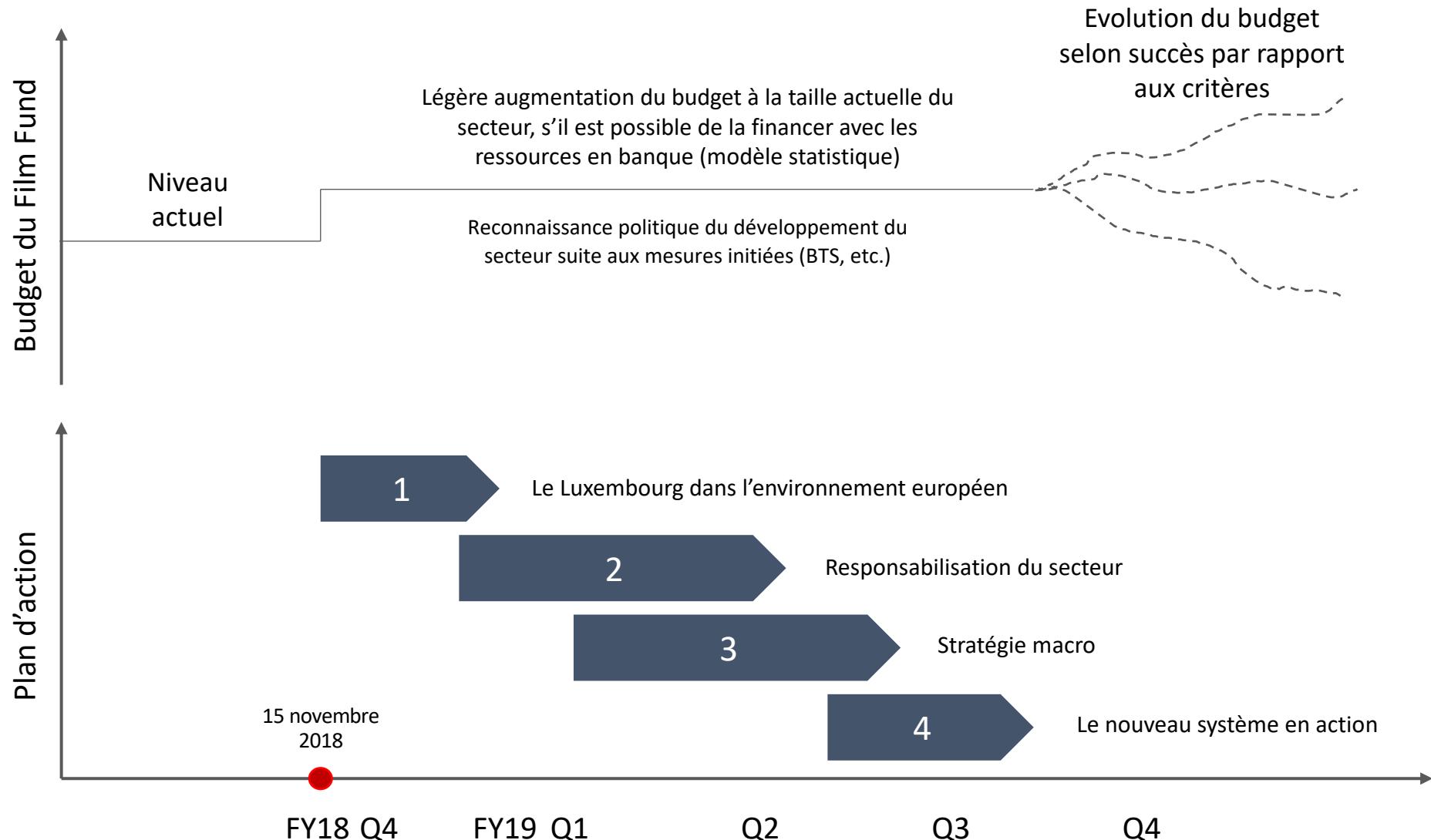
Recommandations autour de la Solution 3

Proposition de mise en œuvre



Recommandations autour de la Solution 3

Mise en œuvre et impact sur le budget du Film Fund



6. ANNEXES

Matrice de contrôle appliquée sur 20 projets

Extrait et contrôlé 109 points du cadre réglementaire sur chaque projet (1/2)

			Projet (Aide)	
			Société	Type
			Montant de l'aide allouée (EUR)	
Cadre Réglementaire	Catégorie	Test	Contrôle	Commentaire
Loi du 22 septembre 2014	Société	Société Luxembourgeoise		
		Objet social de production audiovisuelle		
		Société avec structures stables	✓	
		Justification de moralité et honorabilité		
	Eligibilité	Contribution au développement du secteur (culturel, économique et social)		
		Réalisé principalement en Europe		
		Aide exploitée par société bénéficiaire		
		Thème n'est pas interdit		
	Montant de l'aide	Société participe aux coûts de production		
		Société Luxembourgeoise		
Règlement Grand Ducal du 4 novembre 2014	Société	Part luxembourgeoise min. 10% des coûts de production totaux		
		Le négatif es propriété des coproducteurs		
		Société participe effectivement à la réalisation		
		Informations de la société et structure (dirigeants, bénéficiaires)		
	Recevabilité de la demande	Présentation du scénario		
		Budget et plan de financement		
		Informations artistiques et techniques		
		Critères artistiques et techniques		
	Avis du comité de sélection	Critères de production et apport au secteur		
		Perspectives de distribution		
		Critères liés à la promotion du pays		
		Calcul sur base des coûts exposés		
	Montant de l'aide	Calcul sur base de la participation financière de la Société		
		Utilisation d'une grille à points		
	Coûts exposés	Les coûts sont charges effectivement décaissées		
		Emolument du producteur(s) inférieur à 10% des coûts exposés		
	Catégories de dépenses	Emolument du producteur(s) inférieur à 10% de la participation de la société		
		Frais généraux inférieur à 7,5% des coûts exposés		
		Frais généraux inférieur à 7,5% de la participation de la société		
		Dernière tranche >=20%		
	Modalités de versement	Versements en proportion aux décaissements		
		Décompte final certifié par réviseur		
		Dépenses dans une autre société sont certifiées		
		Liste de pièces justificatives définies par le Film Fund		
	Convention	Convention contient éléments requis (titre, collaborateurs, matériel à fournir à la fin ...)		
		Convention signée		
	Remboursement de l'aide	Pourcentage de remboursement entre 0,5 et 1,5 fois le % de l'AFS dans le financement		
		Etats Récapitulatifs (recettes nettes) transmis régulièrement au Film Fund		
	Caducité de l'aide	Conditions non respectées donc aide caduquée		
		Contrôle	✓	
Règlement interne du Comité de Sélection	Présences	Quorum atteint		
		Etrevue réalisée avec producteur (optionnel)		
		PV		
Grille à points	Animation	Procès-verbal acté		
		Calcul de l'AFS suivant formule et bonus applicables		
		Les postes clés maximum 25% du budget	✓	
		Points minimum suivant budget total		
		Au moins 10 points pour chef d'unité et artistes	✓	
	Fiction	Société participe min. 10% des coûts de production	✓	
		Calcul de l'AFS suivant formule et bonus applicables		
		Les postes clés maximum 25% du budget	✓	
		Minimum 75 points (ou 70 si réalisateur luxembourgeois)		
		Minimum 10 points pour chef de poste et techniciens		
	Documentaire	Minimum 2 chefs de poste		
		Maximum €2m d'AFS (sans bonus)	✓	
		Minimum 75 points		
		Minimum 25 points parmi chefs de poste		
		Minimum 3 chefs de poste		
		Maximum respectés suivant résidence du réalisateur		

Matrice de contrôle appliquée sur 20 projets

Extrait et contrôlé 109 points du cadre réglementaire sur chaque projet (2/2)

Projet (Aide)
Société
Type
Montant de l'aide allouée (EUR)

Cadre Réglementaire	Catégorie	Test	Contrôle	Commentaire
Recueil de procédures (Documentation interne)	General	Documents engageant le requérant signés par personne valable		
		Documents rédigés dans les langues approuvées ou traduit		
		Documents exprimés en Euro		
		Renouvellement de demande d'un même projet < limites définis		
	Levée	Projet considéré pour la levée définie sur le Portail		
		Contrôle de la demande réalisé par l'Administration ?		
	Complétude	Documents nécessaires sont joints à la demande ?		
		Comptabilité analytique respecte structure budgétaire définie ?		
		Confirmation du plan de financement > Seuil défini (50%)		
		Emoluments du producteur < limite (10% coûts totaux)		
		"Imprevus" < limite (10% du budget total)		
		Frais généraux < limite (7,5% du budget total)		
	Sélection	Coûts de la phase d'écriture doivent être intégrés dans "Développement"		
		Montants alloués pour l'AFS <= limites définies ?		
		AFS production < 90% de la part de financement du Producteur		
		Conditions des grille à point respectées ?		
		Bonus alloués respectent les règles définies		
		Communication des résultats dans les délais		
	Convention	AFS d'autres étapes (écriture/dev) sont clôturées avant AFS Prod		
		Copies et autres documents joints à la demande		
		Confirmation du plan de financement > Seuil défini (70%)		
		Mises à jour font partie des avenants		
		Le Bénéficiaire engage son honabilité et responsabilité		
		Respect des garanties en cas de besoin de couvrir financement confirmé		
	Contrôle	Nombre et montant des tranches respectent les règles		
		Pourcentage de remboursement entre 0,5 et 1,5 fois le % de l'AFS dans le financement		
		Convention signée dans les délais définis à partir de l'accord du comité de sélection		
		Convention signée avant premier jour de tournage		
		Comptabilité analytique sur l'ensemble des activités (entreprises liées et coproducteurs compris)		
		Comptabilité analytique respecte structure budgétaire définie ?		
		Marges des entreprises liées respectent limites fixées		
		Écriture comptables appuyées d'une pièce justificative		
		Rapport informatique comptable contient détails demandés		
		Documents de suivi fournis par le producteur (Call sheet ou rapport animation)		
		Nombre de tranches respecte les règles		
	Clôture et remboursement	Demande de versement contrôlée par l'Administration		
		Demandes pour versement des première(s) tranches sont accompagnées des documents requis		
		Première(s) tranches versées suivant dépenses effectivement décaissées		
		Avance sur première tranche <= 70% de la première tranche		
		"Modifications importantes" ont été soulevées et revues par le Comité		
		Mise à jour sur Portail des documents pour dernière tranche		
		Comptabilité analytique respecte structure budgétaire définie ?		
		Décompte final certifié par Réviseur d'Entreprises		
		Demande pour dernière tranche accompagnée des documents requis		
		Total versé <= AFS allouée		
		Si Total dépensé < AFS allouée, AFS réduite d'autant		

Analyse de retombées économiques

Décompte final cumulatif des projets choisis pour un montant d'AFS de 26,5 Mio EUR

Budget et financement						
Budget	Total	Total%	Part luxembourgeoise	Part luxembourgeoise%	Part étrangère	Dépense au luxembourg
Postes Clés						
Développement	2 885 783	3,1%	795 459		2 090 324	678 043
Droits musicaux	1 051 706	1,1%	176 397		875 309	125 259
Autres droits et archives	419 343	0,5%	38 989		380 354	8 276
Emoluments Auteurs	1 530 010	1,6%	286 798		1 243 212	203 576
Réalisateur (auteur + Technicien)	2 169 909	2,3%	449 438		1 720 471	349 646
Vedettes et Stars	1 366 335	1,5%	399 571		966 764	393 571
A . Sous-total : Postes Clés	9 423 086	10,2%	2 146 652		7 276 434	1 758 371
Emoluments producteurs	6 319 690	7,7%	2 643 006	7,98 %	3 676 684	2 694 590
B . Total : Postes Clés	15 742 776	17,0%	4 789 658	14,45 %	10 953 118	4 452 961
Postes Techniques						
0	0	0,0%	0		0	0
Pellicule et bandes	41 501	0,0%	14 363		27 138	16 658
Laboratoires films	1 463 639	1,6%	639 245		824 394	593 033
Equipe technique	44 352 999	47,8%	15 865 237		28 487 762	15 600 009
Interprètes	2 733 198	2,9%	1 137 486		1 595 712	1 054 152
Décor	3 936 412	4,2%	1 915 279		2 021 133	1 821 861
Régie	1 529 287	1,6%	461 217		1 068 070	488 438
Matériels Techniques	2 555 018	2,8%	854 047		1 700 971	497 468
Auditoriums et Montage	1 224 077	1,3%	762 725		461 352	746 711
Transports	2 287 944	2,5%	1 088 047		1 199 897	983 060
Repas et logements	3 089 145	3,3%	1 506 114		1 583 031	1 410 332
Assurances	1 003 193	1,1%	283 265		719 928	221 584
Frais Financiers	4 863 144	5,2%	1 070 939		3 792 205	803 613
Promotion	519 760	0,6%	84 755		435 005	171 159
Matériels fabrication 2D	567 623	0,6%	98 121		469 502	0
Matériels fabrication 3D	542 213	0,6%	402 065		140 148	365 138
Matériels Post-Production Image	637 901	0,7%	0		637 901	37 920
Matériels Post-Production Son	1 233 375	1,3%	141 399		1 091 976	313 652
C. Total : Postes Techniques	72 580 429	78,2%	26 324 304		46 256 125	25 124 788
D . Sous-total (A) + (C)	82 003 515	88,4%	28 470 956		53 532 559	26 883 159
Frais généraux & Imprévus						
0	0	0,0%	0		0	0
Imprévus	0	0,0%	0	0,00 %	0	0
E. Sous-total (D) + imprévus	82 003 515	88,4%	28 470 956		53 532 559	26 883 159
Frais généraux	4 475 230	4,8%	2 025 344		2 449 886	2 005 184
TOTAL	92 798 435	100,0%	33 139 306		59 659 129	31 582 933